

UNIVERSITEIT TWENTE.

Centre for European Studies (CES)

15 mei 2015

Europa als kans: ***Better Regulation* voor Nederlandse medeoverheden**

Drs. E.E. de Lange, Prof. Dr. R.A. Wessel & Prof. Dr. N.S. Groenendijk

Voorwoord

De populariteit van de Europese Unie staat in een aantal lidstaten onder druk. Nederland is een van die lidstaten. Her en der in Europa gaan stemmen op om de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten te herzien. De Europese Commissie is zich ervan bewust dat dit een precair moment is in de ontwikkeling van het Europese project. Door enerzijds te focussen op de echte problemen en anderzijds de kwaliteit van regelgeving te verbeteren en overbodige regels te schrappen, hoopt zij de legitimiteit van het handelen van de EU te behouden.

Is *Better Regulation* een kans of een bedreiging voor Nederlandse medeoverheden? Of misschien beide? Leidt het tot meer aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid van EU-regels, of eerder tot een verschuiving van lastendruk van bedrijven naar medeoverheden? In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om het motto van de Commissie “to meet policy goals at minimum cost” ook toe te passen op medeoverheden? Met andere woorden: zijn medeoverheden erbij gebaat dat EU wet- en regelgeving voor hen zo weinig mogelijk kosten met zich meebrengt? En zo ja, waarom dan? Zo nee, waarom niet? Wat kan een analyse van de kosten van EU wet- en regelgeving voor medeoverheden ons leren over de proportionaliteit van die regels? En eventueel over de vraag of bevoegdheden op het juiste bestuurlijke niveau zijn belegd (subsidiariteit). Waar ligt de macht in de cruciale voorbereidende fase van besluitvorming over EU wet- en regelgeving, dus vóórdat een voorstel wordt voorgelegd aan het Europees Parlement en de lidstaten? Hoe zijn medeoverheden op dit proces aangesloten, en wordt hun stem voldoende gehoord?

Deze vragen bepalen de context van een onderzoek dat is uitgevoerd door een onderzoeksteam van het Centre for European Studies van de Universiteit Twente, bestaande uit Prof. Dr. Ramses Wessel, Prof. Dr. Nico Groenendijk en Drs. Elger de Lange. Zij zijn hierbij ondersteund door student-assistenten Janine Koning en Simone ten Have.

Het rapport dat voor u ligt bevat de resultaten van dat onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Belangrijke keuzes in het ontwerp en de uitvoering van het onderzoek zijn besproken met een begeleidingscommissie, die viermaal heeft vergaderd. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Huis van de Nederlandse Provincies (als vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg) en de ministeries van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Milieu, Financiën, en Economische Zaken.

Het onderzoek gaat onder meer in op de proportionaliteit van EU wet- en regelgeving, subsidiariteit daarentegen blijft in het onderzoek zelf buiten beschouwing. Toch

permitteert het onderzoeksteam zich op deze plaats een opmerking over subsidiariteit. Uit het onderzoek komt naar voren dat de staatssteun- en aanbestedingsregels behoren tot de onderdelen van EU wet- en regelgeving die de hoogste kosten voor Nederlandse medeoverheden met zich meebrengen. Bovendien wordt de contractvrijheid van medeoverheden door de aanbestedingsregels beperkt.

Voor wat betreft de staatssteunregels kan worden gesteld dat deze op EU-niveau moeten worden bepaald, omdat anders eerlijke concurrentie op de interne markt niet kan worden gegarandeerd. Maar hoe zit dat bij de aanbestedingsregels? Wordt de eerlijke concurrentie verstoord als (mede)overheden zelf bepalen aan welke marktpartij een opdracht wordt gegund?

Het doel van de aanbestedingsrichtlijn is volgens de Commissie dat “ondernemers in heel de interne markt effectieve en gelijke toegang tot overheidsopdrachten krijgen”. Wanneer het doel zo wordt geformuleerd, lijkt handelen op EU-niveau inderdaad noodzakelijk. Maar *waarom* zouden bedrijven gelijke toegang tot overheidsopdrachten moeten krijgen? Private partijen hebben deze verplichting toch ook niet? En wat de “effectieve toegang” betreft: uit dit onderzoek komt naar voren dat de internationale deelname aan aanbestedingen op sub-nationaal niveau zeer beperkt lijkt te zijn. De Commissie vervolgt: “Europa-wijde aanbestedingsprocedures zorgen voor transparantie en objectiviteit in de aanbestedingsactiviteiten, hetgeen leidt tot aanzienlijke besparingen en betere resultaten, die de overheid van de lidstaten en uiteindelijk de Europese belastingbetaler ten goede komen.” Of dit werkelijk zo is staat voor het onderzoeksteam niet vast. In elk geval worden de kosten per aanbesteding voor de aanbestedende overheid in het impact assessment rapport van de Commissie bij de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen wel erg laag ingeschat, namelijk €5500 per aanbesteding. Bovendien hebben medeoverheden ook zelf een financiële prikkel om opdrachten aan te besteden. Een Europese verplichting is daar niet voor nodig.

Kortom, een analyse van de kosten en impact op de beleidsruimte als gevolg van EU wet- en regelgeving kan leiden tot een beter geïnformeerd debat niet alleen over proportionaliteit, maar ook over subsidiariteit.

Het onderzoeksteam hoopt dat u dit rapport met genoeg zult lezen, en dat het aanleiding geeft tot nadenken en tot gesprek.

Het onderzoeksteam dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek – in het bijzonder de geïnterviewde personen en allen die een reactie hebben geleverd op de vragenlijst – voor hun bijdrage.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Vraagstelling	10
1.2 Onderzoeksmethode	13
1.3 Leeswijzer	20
2. Het EU-beleid ten aanzien van Betere Regelgeving (<i>Better Regulation</i>)	22
2.1 Chronologisch overzicht Better Regulation-beleid	22
2.2 Samenvatting	36
3. Kostbare en belemmerende EU wet- en regelgeving voor Nederlandse medeoverheden	38
3.1 Gemeenten	40
3.2 Provincies	48
3.3 Waterschappen	53
3.4 Samenvatting	57
4. Borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden in het besluitvormingsproces over Europese wet- en regelgeving	60
4.1 Fase Agendavorming	62
4.2 Fase Ontwerp	65
4.3 Fase Behandeling	74
4.4 Fase Transpositie	78
4.5 Fase Toepassing en monitoring	83
4.6 Samenvatting	85
5. Conclusies en aanbevelingen	89
5.1 Conclusies	89
5.2 Aanbevelingen	91
5.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek	93
6. Bronnen	95
Bijlage I	Lijst geïnterviewde personen en leden interne klankbordgroep Universiteit Twente
Bijlage II	Tabel. Methodiek bepaling directe kosten van een EU-wetgevingsdocument voor een medeoverheid
Bijlage III	Integrale vragenlijst

Samenvatting

Achtergrond

Better Regulation is een van de prioriteiten van de Europese Commissie, met Frans Timmermans als portefeuillehouder. Met dit beleid wil de Commissie EU-regels die niet aan de kwaliteitseisen voldoen of onnodig belastend zijn, corrigeren of schrappen. Het motto is “meeting policy goals at minimum cost”: de focus ligt niet op het bevorderen van de effectiviteit, maar van de *efficiëntie* van Europese wet- en regelgeving. Het idee is om ook via een verbetering van de besluitvormingsprocedures de kwaliteit van de EU wet- en regelgeving te verhogen en te waarborgen.

Hiervoor maakt de Commissie gebruik van een aantal instrumenten. Zo wordt partijen om hun mening gevraagd over het voorstel en kunnen zij hun input geven, voordat de Commissie dat voorstel doorstuurt naar het Europees Parlement en de lidstaten voor besluitvorming. Dit zijn consultaties. Daarnaast maakt de Commissie ook gebruik van ‘impact assessments’, een gestructureerde aanpak waarmee verschillende beleidsopties in kaart worden gebracht en hun effecten inzichtelijk worden gemaakt. Maar *Better Regulation* richt zich niet alleen op nieuwe voorstellen. Ook de bestaande regels worden door middel van ‘gezondheidschecks’ kritisch beoordeeld en geëvalueerd.

Tot dusver richt het *Better Regulation*-beleid zich vooral op (het verminderen van de lastendruk voor) bedrijven en burgers. Echter, ook Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen zijn gebaat bij EU-wetgeving die aan de kwaliteitseisen voldoet en niet onnodig belastend is. Immers, ook de medeoverheden moeten aan EU-regels voldoen, bijvoorbeeld die op het terrein van aanbestedingen en staatssteun. Zij hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van EU-regels. Denk aan EU-regels op het gebied van natuur, milieu en waterbeheer.

Onderzoeksaanpak

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Centre for European Studies van de Universiteit Twente onderzocht hoe, vanuit het perspectief van de Nederlandse medeoverheden, de besluitvorming over EU wet- en regelgeving, en hiermee dus de regelgeving zelf, verbeterd kan worden in aansluiting op de *Better Regulation* agenda van de Commissie.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een tweeledige aanpak gevolgd. In de eerste plaats is gekeken naar de wettelijke waarborgen, instrumenten en procedures die moeten zorgen dat in het besluitvormingsproces voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van medeoverheden. Op EU-niveau gaat het daarbij onder meer om de instrumenten zoals consultaties, impact assessments en evaluaties. Een voorbeeld op nationaal niveau betreft de afspraken die zijn gemaakt over de betrokkenheid van medeoverheden bij de Nederlandse standpuntbepaling over nieuwe EU-voorstellen (bijvoorbeeld via de koepelorganisaties of meer rechtstreeks via het

Comité van de Regio's). Voldoen deze zogenoemde borgingsmechanismen, of zijn er verbeteringen denkbaar? Voor het beantwoorden van deze vraag is naast desk research gebruik gemaakt van informatie uit interviews met experts vanuit de direct betrokken partijen.

Daarnaast zijn de medeoverheden door middel van een online vragenlijst uitgenodigd om aan te geven welke bestaande EU-wet en regelgeving voor hen (de hoogste) kosten en grootste beperking van beleidsruimte met zich meebrengt. Hierdoor wordt inzichtelijk op welke EU- wet en regelgeving potentieel de meeste winst valt te behalen. Niet om de wet- en regelgeving zelf ter discussie te stellen maar wel om te bezien, waar in de uitvoering verbetering kan plaatsvinden.

Tot slot is ook een analyse uitgevoerd van de bestaande initiatieven op het gebied van Better Regulation.

Resultaten en aanbevelingen

Deze laatstgenoemde analyse laat zien dat de afgelopen 10-15 jaar de borging van de positie van Nederlandse medeoverheden in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau verder is versterkt. Op EU-niveau zijn de waarborgen die waren opgenomen in het EU-Verdrag, zoals de adviesrol van het Comité van de Regio's en de verplichting voor de Commissie om aan te tonen dat voorstellen niet verder gaan dan nodig (proportionaliteit), aangevuld met instrumenten als consultatie en impact assessment. Op nationaal niveau zijn in de Code interbestuurlijke verhoudingen afspraken gemaakt om medeoverheden eerder en beter te betrekken bij EU-dossiers. Ook hebben de koepels VNG, IPO en UvW de mogelijkheid nu direct mee te praten over de bepaling van het Nederlandse standpunt in de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en in andere overlegfora, zoals bijvoorbeeld Interbestuurlijke dossierteams.

Wel is de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de huidige instrumenten en procedures op onderdelen voor verbetering vatbaar. Zo zijn op EU-niveau de eisen aan de open dialoog met betrokken organisaties, aan de proportionaliteit van voorstellen en het gebruik van het instrument richtlijn (namelijk als doel-regel) vanuit het oogpunt van de medeoverheden perfect omschreven, maar zijn er in de wijze waarop de Commissie daar in de praktijk invulling aan geeft nog verbeteringen mogelijk. Ook zou de Commissie, bij voorstellen met een regionale/lokale component, in haar impact assessment meer aandacht moeten geven aan de verwachte effecten voor medeoverheden. De Commissie dient ten slotte meer aandacht te besteden aan de evaluatie van Europese wet- en regelgeving.

Daarnaast is het van belang dat de rol van het Comité van de Regio's wordt verduidelijkt. In het bijzonder dient helder te worden of het Comité wel of niet een

‘vertegenwoordigende’ rol vervult in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces.

Het instellen van een ‘Actal-achtige’ organisatie op EU-niveau (een ‘EU-waakhond’) draagt het risico in zich dat lasten worden verschoven van het bedrijfsleven naar lokale en regionale overheden. Mocht de Europese discussie zich toch in deze richting bewegen, dan is in ieder geval van belang dat deze instantie een brede taakomschrijving krijgt.

Hoewel de praktijk op dit punt geen grote problemen laat zien, blijft het op nationaal niveau van belang dat de Code Interbestuurlijke verhoudingen door alle betrokken partijen bewust en actief wordt nageleefd. Verder dient meer aandacht te worden besteed aan het in kaart brengen van de kosten- en beleidsruimteaspecten van EU wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld door het inrichten van een procedure waarmee voor nieuwe voorstellen die raken aan de belangen van medeoverheden tijdig voordat in Brussel besluitvorming plaatsvindt, inzichtelijk wordt welke extra taken voor medeoverheden daaruit voortvloeien en wat de kosten van die extra taken zijn. Een vergelijking met de impact assessment van de Commissie dringt zich op. Nagegaan kan worden of de BNC-procedure (of Interbestuurlijke dossierteams) op dit punt voldoende waarborgen bieden of dat het zinvol is hun rol op dit punt te verbreden of te verdiepen. In het verlengde hiervan is een meer expliciete borging van kosten en beleidsruimteaspecten voor medeoverheden in het Integraal afwegingskader passend.

Ten slotte kan meer structuur worden aangebracht in de informatieverstrekking aan de Commissie met betrekking tot knelpunten in wet- en regelgeving voor medeoverheden. De signalering door Europa decentraal kan hier een rol bij vervullen. Medeoverheden hebben niet precies in beeld welke kosten EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie met zich meebrengt. Dit wordt niet stelselmatig bijgehouden. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het voor de medeoverheden niet altijd duidelijk is of regelgeving een Europese basis kent of nationale wetgeving betreft. Kosten moeten dus worden *geschat*. Dit is lastig, omdat het vaak gaat om richtlijnen die geïmplementeerd worden via verschillende nationale regelingen (die op hun beurt weer op het bordje van verschillende afdelingen binnen een medeoverheid terecht komen). Probleem is ook dat het lastig te beoordelen is welke kosten worden veroorzaakt door EU-regels. Immers, als er geen EU-regels zouden gelden, zouden er op dezelfde terreinen waarschijnlijk toch nationaal regels worden gesteld.

Niettemin geven de meeste medeoverheden die hebben deelgenomen aan het onderzoek aan dat EU wet- en regelgeving wel degelijk kosten met zich meebrengt. Ook ervaren in het bijzonder de gemeenten een beperking van hun beleidsruimte als gevolg van Europese regels. Met name de volgende EU wet- en regelgeving kan worden aangemerkt als kostbaar of belemmerend voor medeoverheden:

- Aanbestedingsregels

- Staatssteunregels
- Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000)
- Kaderrichtlijn Water
- EFRO-verordening (subsidies voor regionale ontwikkeling)

Een mogelijke 'gezondheidscheck' (zie boven) voor deze EU wet- en regelgeving kan uitwijzen of deze regels *onnodig* kostbaar of belemmerend zijn.

De grondhouding ten opzichte van de regelgeving is vaak positief omdat het doel (bijvoorbeeld een gezonde leefomgeving) wordt gedeeld. Om dit te realiseren kunnen regels en daarbij kosten en beperking in de beleidsruimte soms noodzakelijk zijn. Het gaat er dan ook niet om de regels zelf ter discussie te stellen maar te zorgen dat deze proportioneel zijn (een zo laag mogelijke regeldruk en kosten en optimale beleidsruimte). Voor verschillende beleidsterreinen ontstaan kosten en beperkingen van de beleidsruimte tijdens verschillende fasen van de besluitvorming.

1. Inleiding

Europese afspraken en regels hebben een grote invloed op Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen. Zij bepalen voor een deel de kaders waarbinnen deze 'medeoverheden' invulling kunnen geven aan beleid. Zo mag een gemeente niet handelen in strijd met de Europese staatssteunregels of met de EU-regels omtrent vrij verkeer van personen. Ook moeten de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd. Echter, de invloed van de Europese Unie op het sub-nationale bestuursniveau beperkt zich niet tot de formulering van bepaalde beleidskaders. De Europese Unie is tevens bevoegd om wet- en regelgeving vast te stellen op een aantal terreinen waarop medeoverheden ook zelf beleid wensen te maken, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Dit kán positief uitpakken. Europese regels kunnen helpen doelstellingen te verwezenlijken die ook op regionaal of lokaal niveau belangrijk worden gevonden. Ook profiteren veel medeoverheden (en lokaal gevestigde organisaties) van Europese subsidies. Echter, niet alle Europese regels worden op regionaal of lokaal niveau toegejuicht. Bijvoorbeeld omdat ze als overbodig worden beschouwd of onvoldoende rekening houden met lokale omstandigheden.

Hoewel medeoverheden niet direct meebeslissen over EU-regelgeving of over de nationale regelgeving die daaruit voortvloeit, zijn medeoverheden vaak wel verantwoordelijk voor de uitvoering van die regels. Hoewel geen consensus bestaat over het percentage van de EU-wetgeving dat wordt uitgevoerd door medeoverheden (schattingen lopen op tot 70% of meer)¹, is duidelijk dat de invloed van de EU op medeoverheden substantieel is. Bovendien neemt in Nederland door de decentralisatie van taken van het Rijk naar de medeoverheden het belang van de Europese Unie op sub-nationaal niveau verder toe.

Voor medeoverheden is van belang dat Europese wetgeving waarmee zij te maken hebben van goede kwaliteit is. Zij moet begrijpelijk zijn, uitvoerbaar op lokaal niveau en geen overbodige bepalingen of tegenstrijdigheden bevatten. Uitvoeringsbepalingen dienen waar mogelijk ruimte te laten voor lokaal maatwerk. Er moet oog zijn voor de kosten die medeoverheden moeten maken bij de uitvoering van de regelgeving. Ook dienen Europese regels de beleidsruimte op regionaal/lokaal niveau niet onnodig te beperken.

Dit zijn precies de wetgevingsaspecten die centraal staan in het *Better Regulation* beleid van de Europese Commissie (hierna: de Commissie). Better Regulation is een van de prioriteiten van de nieuwe Commissie, met Frans Timmermans als portefeuillehouder. Met dit beleid wil de Commissie EU-regels die niet aan de kwaliteitseisen voldoen of onnodig belastend zijn, corrigeren of schrappen. Door het aanpakken van deze *dissatisfier* hoopt de Commissie het vertrouwen te winnen dat nodig is voor het

¹ Comité van de Regio's, *Een nieuw Verdrag, een nieuwe rol voor lokale en regionale overheden*. 2010, p.8.

aanpakken van de echt grote vraagstukken waar Europa voor staat: hoe groei en banen te bevorderen, de euro te redden, migratie in goede banen te leiden, etc.

1.1 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *hoe kan – vanuit het perspectief van Nederlandse medeoverheden, gelet op de kosten en de beperking van de beleidsruimte die EU wet- en regelgeving met zich meebrengt – de besluitvorming over EU wet- en regelgeving verbeterd worden?*

De focus ligt dus op het identificeren van mogelijke verbeteringen in het besluitvormingsproces. De onderzoeksvraag bestaat uit twee hoofdbestanddelen. Enerzijds wordt nagegaan welke EU-wet en regelgeving voor medeoverheden de hoogste kosten met zich meebrengt, en welke de beleidsruimte op regionaal/lokaal niveau het meeste beperkt. En waar potentieel dus de meeste winst valt te behalen met het aanpassen van de regels. Daarnaast wordt nagegaan welke ‘borgingsmechanismen’ voor medeoverheden er momenteel zijn in het besluitvormingsproces over EU-wetgeving, in hoeverre die naar het oordeel van betrokken partijen effectief zijn en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Verbeteringen worden afgemeten aan de mate waarin die leiden tot minder kosten of een kleinere beperking van de beleidsruimte van medeoverheden. Naast de analyse van borgingsmechanismen voor medeoverheden spelen in dit onderzoek dus ook kosten, en beperking van beleidsruimte, een belangrijke rol.

Vanuit het oogpunt van medeoverheden brengt Europese wet- en regelgeving doorgaans baten en kosten met zich mee. De baten van Europese wetgeving, die vaak verbonden zijn met de doelen die met de regelgeving worden nagestreefd, worden in dit onderzoek als gegeven beschouwd en niet nader onderzocht. De focus ligt in dit onderzoek op de kosten. Natuurlijk zullen er voor medeoverheden altijd kosten verbonden zijn aan de uitvoering en de naleving van EU-regels. Kosten moeten nu eenmaal worden gemaakt om de beoogde baten (of: de doelen) van regelgeving te realiseren. Tegelijkertijd zouden deze kosten niet hoger moeten zijn dan strikt noodzakelijk is om deze baten te realiseren. Excessieve kosten worden bijvoorbeeld veroorzaakt door regels en eisen die overbodig zijn (het doel is al bereikt) of ineffectief (het doel wordt er niet door bevorderd). De tijd en moeite die de medeoverheid steekt in de uitvoering van de regels heeft dan geen maatschappelijke toegevoegde waarde en zou beter kunnen worden gestaakt. Ook regels die onnodig ingewikkeld zijn of tegenstrijdigheden bevatten, leiden tot kosten die zouden kunnen worden vermeden als de regels eenvoudig en consistent zouden zijn. Ter illustratie: als het mogelijk is om regelgeving te vereenvoudigen (zonder afbreuk te doen aan de verwachte effectiviteit van de regelgeving) dan nemen de kosten die medeoverheden maken om zich de nieuwe regels eigen te maken af. Als het mogelijk is om de frequentie of omvang van de rapportageverplichtingen te verminderen dan nemen de nalevingskosten af. Met andere woorden: een

tekortschietende kwaliteit van regelgeving leidt tot onnodig hoge kosten. Andersom betekent een optimale kwaliteit van EU-regelgeving dat doelen worden gerealiseerd tegen minimale kosten voor betrokken partijen.

Veel mogelijke bezwaren bij EU wet- en regelgeving kunnen dus onder de gezamenlijke noemer van kosten worden gebracht, waarbij kwantificering in beginsel mogelijk is. Het mogelijke bezwaar dat EU-regels te weinig ruimte laten voor lokaal maatwerk kan in abstracte zin ook als een kostenpost worden beschouwd, echter deze is lastig te kwantificeren. Daarom wordt beperking van beleidsruimte in dit onderzoek als een aparte categorie beschouwd. De aanwezigheid van kosten en van een beperking van de beleidsruimte *an sich* is geen maatschappelijk probleem. Immers, er staan – als het goed is – baten tegenover. Kosten en beperking van de beleidsruimte zijn echter wel een probleem zodra deze groter zijn dan strikt noodzakelijk is om de beoogde voordelen (of: de doelen) van de regelgeving te behalen. Als dat het geval is, voldoet EU wet- en regelgeving niet aan het proportionaliteitsbeginsel.

Daarmee gaat dit onderzoek dus in essentie over de proportionaliteit van EU-regelgeving. Proportionaliteit is een van de kernbeginselen van het handelen van de Europese Unie. Artikel 5 van het EU-Verdrag verwoordt het proportionaliteitsbeginsel (in juridische teksten aangeduid als het evenredigheidsbeginsel) als volgt: “Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken”. In een bij het Verdrag horend Protocol is de beoogde toepassing van het proportionaliteitsbeginsel nader uitgewerkt.² Dit Protocol schrijft onder meer voor dat “alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel” (Art. 5). Het aspect beleidsruimte komt in het Protocol niet aan de orde. Echter, volgens de Commissie strekt de toetsing van het proportionaliteitsbeginsel zich wel degelijk ook uit tot de vraag of een voorstel geen onnodig vergaande beperking van de beleidsruimte met zich meebrengt. Dit blijkt uit haar interne richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van nieuwe concept-voorstellen, de *impact assessment guidelines*.³ Hierin valt te lezen dat de Commissie in het kader van de toetsing op de naleving van het proportionaliteitsbeginsel nagaat of het voorstel zoveel mogelijk ruimte laat bestaan voor handelen op nationaal of sub-nationaal niveau. Ook gaat de Commissie na of voldoende rekening wordt gehouden met bestaand beleid in de lidstaten en met speciale omstandigheden. Deze toetsing vindt plaats voordat het voorstel door de Commissie wordt vastgesteld.

Het Better Regulation beleid van de Commissie is er in feite op gericht de procedurele waarborgen te creëren die ervoor zorgen dat nieuwe en bestaande EU wet- en regelgeving in overeenstemming is met het proportionaliteitsbeginsel.

² Protocol (Nr.2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

³ SEC(2009) 92.

Het proportionaliteitsbeginsel is dus tamelijk precies uitgewerkt en heeft onder meer ook betrekking op de kosten en beleidsruimte van overheden. Hierop voortbouwend kan worden gesteld dat een EU-maatregel voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel, als aan alle ondergenoemde voorwaarden wordt voldaan:

1. De kosten voor betrokken actoren staan in verhouding tot het te bereiken doel (kosten < baten);
2. Er bestaat geen alternatieve beleidsmaatregel, waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt tegen lagere kosten voor betrokken actoren (waaronder medeoverheden);
3. Er bestaat geen alternatieve beleidsmaatregel, waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt met een kleinere beperking van de handelingsvrijheid van betrokken actoren (met inbegrip van de beleidsruimte van medeoverheden).

Om tot een volledig oordeel te kunnen komen over de proportionaliteit van een bepaalde EU-regel, zouden de kosten *en* baten voor *alle* betrokken partijen in kaart moeten worden gebracht. Gelet op het tijdsbestek van dit onderzoek zal echter alleen worden gekeken naar de kosten (en beleidsruimte), en dan alleen van een bepaalde groep betrokkenen, namelijk de Nederlandse medeoverheden. Daarom kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek geen conclusies worden getrokken over de proportionaliteit van EU wet- en regelgeving, hetgeen wel belangrijk zou zijn om de 'case' te maken voor aanpassing van een bepaalde EU-regel.

Ofschoon het niveau van kosten/beperking beleidsruimte nog niets zegt over de mate waarin die onnodig hoog zijn (de proportionaliteit *zélf*), en een 'regulatory fitness check' zou moeten worden uitgevoerd op de gevonden beleidsterreinen en wetgevingsdocumenten om een uitspraak te doen over proportionaliteit, vormt dit onderzoek hiertoe wel een eerste noodzakelijke stap. Het onderzoek maakt inzichtelijk voor welke beleidsterreinen c.q. wetgevingsdocumenten de directe kosten/beperking beleidsruimte naar de inschatting van de medeoverheden zelf het grootst zijn. En waar dus *potentieel* voor medeoverheden de meeste winst valt te behalen met het aanpassen van regels. Bovendien biedt dit onderzoek wel *inzicht* in de vraag of EU wet- en regelgeving (en de nationale regels waarmee invulling wordt gegeven aan die regels) zo is opgesteld dat Europese doelen worden bereikt op een wijze die zo laag mogelijke kosten voor Nederlandse medeoverheden met zich brengt. Wanneer bijvoorbeeld aannemelijk kan worden gemaakt dat op een alternatieve wijze, die lagere kosten voor medeoverheden met zich brengt, hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt, is er reden te twijfelen aan de proportionaliteit van de regel. Dit geldt in het bijzonder als de wijziging geen hogere kosten voor andere betrokken partijen meebrengt. Wanneer er sprake zou zijn van een patroon van onnodig hoge kosten en/of onnodig vergaande beperking van de beleidsruimte van medeoverheden, dan geeft dit extra aanleiding voor een herbezinning op de manier waarop de naleving van het proportionaliteitsbeginsel is geborgd in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving.

1.2 Onderzoeksmethode

De centrale onderzoeksvraag *“Hoe kan – vanuit het perspectief van Nederlandse medeoverheden, gelet op de kosten en de beperking van de beleidsruimte die EU wet- en regelgeving met zich meebrengt – de besluitvorming over EU wet- en regelgeving verbeterd worden?”* wordt als volgt geoperationaliseerd.

“...vanuit het perspectief van Nederlandse medeoverheden...”

Het onderzoek richt zich op het identificeren van mogelijkheden om de besluitvorming over EU wet- en regelgeving tot betere resultaten te laten leiden voor Nederlandse medeoverheden. Onder Nederlandse medeoverheden wordt verstaan de gemeenten, provincies en waterschappen. Regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten of anderszins kunnen een bron van informatie zijn, maar vormen geen onderzoekseenheid.

“...kosten...”

Onderdeel van dit onderzoek vormt het inschatten van de kosten voor Nederlandse medeoverheden die voortvloeien uit Europese wet- en regelgeving. De economische wetenschap (in het bijzonder de welvaartstheorie) heeft veel kennis opgeleverd over het gebruik van het instrument kosten-batenanalyse ten behoeve van de beleidsvorming omtrent een specifieke maatregel of project.⁴ In Nederland heeft deze kennis zijn weerslag gevonden in de Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse, die wordt gebruikt ten behoeve van de besluitvorming over met name infrastructuurprojecten.⁵ Hoewel de categorie ‘kosten voor publieke instanties’ in de literatuur worden onderkend, wordt deze niet nader uitgewerkt anders dan het onderscheid tussen investeringskosten en apparaatskosten. En daarbij is de focus dan op kosten naar aanleiding van een specifieke maatregel of project. Onderzoek naar de verschillende typen kosten en baten die voortvloeien uit *wetgeving* is een relatief recent verschijnsel en wordt vooral uitgevoerd binnen of in opdracht van overheidsinstanties. Binnen de Europese Unie hoort Nederland op dit punt tot de voorlopers (samen met onder meer het Verenigd Koninkrijk). Echter, de focus heeft tot dusver vooral gelegen op de kosten en baten voor bedrijven en burgers, en niet primair op (mede)overheden. Zo is in Nederland het zogenoemde Standaard Kostenmodel ontwikkeld, waarmee de kosten kunnen worden berekend die voortvloeien uit wettelijke informatieverplichtingen. Dit model wordt internationaal (en binnen de Commissie) gebruikt. Een beschrijving van het Standaard Kostenmodel is opgenomen in het Handboek meting regeldruk dat wordt gebruikt bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving. Van het Handboek meting regeldruk is slechts een concept-versie beschikbaar (datum 1-7-2014). Het richt zich op de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals. Het richt zich niet op de kosten of regeldruk voor medeoverheden.

⁴ Zie voor een toegankelijke inleiding bijvoorbeeld Rosen, H.S. & Gayer, T. (2014). *Public Finance*. Maidenhead: McGraw-Hill, Hoofdstuk 8: Cost Benefit Analysis.

⁵ Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/PBL.

Internationaal worden verschillende classificaties van kosten en baten gehanteerd, en verwarring rondom de gebruikte terminologie ligt op de loer. Zo geeft de Commissie een specifieke uitleg aan 'administratieve lasten', zijnde kosten voor partijen als gevolg van informatieverplichtingen. Echter, in Nederland wordt een bredere definitie van administratieve lasten gehanteerd en worden ook de uitvoeringskosten van publieke instanties ertoe gerekend.

Voor dit onderzoek is een maatwerk-classificatie van kosten ontwikkeld. Deze is zoveel als mogelijk in lijn met de classificatie die door de Commissie wordt gehanteerd in haar impact assessment guidelines, met de toevoeging van specifieke kostenitems waar nodig. Daarnaast is ook rekening gehouden met een CEPS-studie, die als input dient voor de herziening van de impact assessment guidelines van de Commissie.⁶

De kosten van regelgeving vallen uiteen in directe kosten en indirecte kosten. Directe kosten zijn kosten die de geadresseerden dragen teneinde te voldoen aan de regelgeving. Dat wil zeggen, uitvoeringskosten voor overheden en nalevingskosten voor alle geadresseerden (bedrijven, burgers én overheden). Indirecte kosten zijn kosten voor partijen die niet direct onder het bereik van de regelgeving vallen. Bijvoorbeeld de kosten voor consumenten als gevolg van een maatregel die de kostprijs van een bepaald product verhoogt. Of de extra inspectiekosten voor overheden die het gevolg zijn van een regel die de informatieverplichtingen voor bedrijven vermindert. Indirecte kosten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Directe kosten van EU wet- en regelgeving kunnen verschillende betrokken partijen treffen zoals burgers, bedrijven, ngo's, nationale overheden, medeoverheden en de rechterlijke macht. Dit onderzoek beperkt zich tot de directe kosten voor medeoverheden. De directe kosten voor andere betrokken partijen blijven buiten beschouwing.

Directe kosten van EU wet- en regelgeving voor een medeoverheid vallen in twee categorieën uiteen. In de eerste plaats de directe kosten voor de medeoverheid in haar hoedanigheid als *mede-reguleerder* (dat wil zeggen uitvoerder van de betreffende wet- en regelgeving), dit zijn de uitvoeringskosten. En daarnaast de kosten om er in haar rol als *gereguleerde* (naast burgers en bedrijven) zelf aan te voldoen: de nalevingskosten ('compliance costs').

Deze twee categorieën kunnen op hun beurt worden onderverdeeld in sub-categorieën van kosten, die soms een eenmalig en soms een terugkerend karakter hebben:

- Uitvoeringskosten
 - Informatiekosten: kosten om de eigen organisatie over de EU-regel te informeren (eenmalig);
 - Omzettingskosten: kosten om de EU-regel om te zetten in sub-nationale regelgeving (eenmalig);

⁶ CEPS/Economisti Associati. (2013). *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Study for the European Commission, Secretariat General, 10 December.

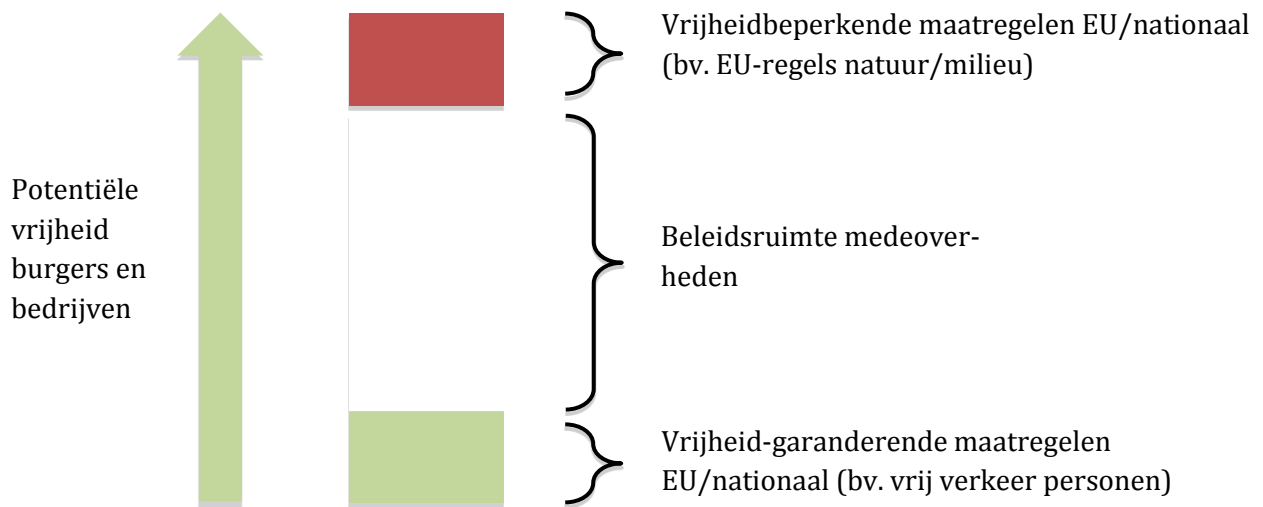
- Monitoringkosten: kosten om naleving van de EU-regel te monitoren (terugkerend);
- Handhavingskosten: kosten om naleving van de EU-regel te handhaven (inspectie, sanctieafhandeling, klachtafhandeling)(terugkerend).
- Nalevingskosten ('compliance costs')
 - Wezenlijke kosten ('substantive costs'): kosten als gevolg van verplichte aanpassingen aan de geleverde 'product/dienst' of aan het 'productieproces' van de medeoverheid (eenmalig en/of terugkerend) Voorbeelden: investering in 'snuffelpalen' om te voldoen aan richtlijn Luchtkwaliteit; verplichte periodieke training van medewerkers;
 - Administratieve lasten: kosten die worden gemaakt om aan informatieverplichtingen te voldoen (eenmalig en/of terugkerend);
 - Irritatiekosten ('hassle costs'): kosten die niet bijdragen aan het doel van de regelgeving (kosten als gevolg van inconsistenties, dubbelingen etc.)(terugkerend).

Nota bene: ook kosten van activiteiten door derden behoren tot de directe kosten. En: het gaat om kosten die niet zouden worden gemaakt als de desbetreffende EU-regel er niet zou zijn (extra kosten). De volledige kostenmethodiek zoals die is gehanteerd in dit onderzoek is toegevoegd als bijlage bij dit onderzoeksrapport (zie bijlage II).

"...beperking van beleidsruimte..."

EU wet- en regelgeving kan op twee verschillende manieren de beleidsruimte van medeoverheden beperken. In sommige gevallen ondervinden medeoverheden hinder van EU-wege gegarandeerde vrijheid (ze mogen dan geen vrijheidbeperkende maatregelen nemen). Denk aan het Europese wettelijk kader rondom vrij verkeer van personen in relatie tot de instroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In andere gevallen ondervinden medeoverheden hinder van vrijheidbeperkende maatregelen vanuit Brussel (ze mogen dan niet meer vrijheid bieden). Een voorbeeld hiervan vormen EU-regels op het terrein van natuur en milieu. In Figuur 1 worden deze twee vormen van beperking van beleidsruimte schematisch weergegeven.

Figuur 1. Beperking van sub-nationale beleidsruimte als gevolg van EU-/nationale wetgeving



Bron: eigen bewerking

De mate waarin EU wet- en regelgeving de beleidsruimte op sub-nationaal niveau beperkt, is lastig te kwantificeren. Wel kan een kwalitatieve beoordeling worden gegeven.

“...besluitvorming over EU wet- en regelgeving...”

Onder besluitvorming over EU-wetgeving wordt verstaan het hele proces, vanaf agendavorming tot en met implementatie en evaluatie (ex ante, ex nunc, ex post). De focus ligt echter op het ‘Brusselse’ deel van het besluitvormingstraject. De analyse richt zich primair op het besluitvormingsproces, niet op de aanpassing van specifieke wetgevingsdocumenten. In de verschillende fasen van het besluitvormingsproces wordt vooral gekeken naar de instrumenten en procedures waarmee wordt beoogd om de positie van medeoverheden in het besluitvormingsproces te borgen. Denk aan het adviesrecht van het Comité van de Regio’s, de impact assessments van de Commissie, het lidmaatschap van de koepels van Nederlandse medeoverheden van de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), of het Integraal Afwegingskader.

“...verbeterd...”

De mate waarin de resultaten van besluitvorming ‘goed’ zijn voor medeoverheden zal worden afgemeten aan de hoogte van de directe kosten voor medeoverheden en de mate waarin EU-wetgeving de beleidsruimte van medeoverheden beperkt. Hiermee wordt aangesloten bij het proportionaliteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

Om de centrale onderzoeksvraag...

“Hoe kan – vanuit het perspectief van Nederlandse medeoverheden, gelet op de kosten en de beperking van de beleidsruimte die EU wet- en regelgeving met zich meebrengt – de besluitvorming over EU wet- en regelgeving verbeterd worden?”

...te helpen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- a) Hoe heeft het beleid van de EU ten aanzien van betere wet- en regelgeving ('better regulation'/ 'smart regulation') zich in de periode 2000 – heden ontwikkeld, in algemene zin en specifiek met betrekking tot de positie van medeoverheden?*
- b) Voor welke EU wet- en regelgeving (top-5) is verbetering, gelet op de daarmee gemoeide directe kosten en de beperking van de beleidsruimte van Nederlandse medeoverheden, het meest urgent?*
- c) Welke formele borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden bestaan er in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving en hoe effectief zijn deze?*
 - 1) Welke instrumenten en procedures worden op dit moment op EU-niveau gebruikt en in hoeverre voldoen ze?*
 - 2) Welke instrumenten en procedures worden in het Nederlandse openbaar bestuur gebruikt en in hoeverre zijn deze mogelijk bruikbaar op EU-niveau?*
 - 3) Welke overige instrumenten en procedures zijn mogelijk relevant?*
- d) Welke verbeteringen zijn mogelijk in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving vanuit het oogpunt van de directe kosten en de beperking van de beleidsruimte die de wet- en regelgeving voor Nederlandse medeoverheden met zich meebrengt?*

Ad a)

Deelvraag a) beoogt een overzicht te bieden van de beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van Better Regulation in de EU sinds 2000 (vanaf de opdracht de Europese Raad van Lissabon aan de Commissie in 2000 tot het REFIT programma uit 2012 en het werkprogramma van de nieuwe Commissie). Daarbij wordt tevens specifiek aandacht besteed aan de positie van medeoverheden.

Deelvraag a) wordt beantwoord door middel van documentenanalyse.

Ad b)

Deelvraag b) beoogt de EU-wetgeving te identificeren waar het treffen van maatregelen het meest urgent is. Dit gebeurt in twee stappen:

1. Door middel van een digitale vragenlijst wordt een globaal beeld verkregen (voldoende om een top-5 EU-wetgeving te kunnen bepalen);
2. Op basis van de resultaten wordt een verdiepingsslag gemaakt om vast te stellen wat precies de oorzaak is van de hoge directe kosten/grote beperking van de beleidsruimte. Hierbij spelen tevens expertinterviews een rol.

Ten behoeve van deze deelvraag is een digitale vragenlijst opgesteld, gericht aan alle gemeenten, provincies en waterschappen. De vragenlijst bevat een informatiedeel, een deel met de eigenlijke vragen en een bijlage (kostenmethodiek). Zie voor de volledige vragenlijst bijlage III bij dit rapport.⁷

De vragenlijst kent een doelbewuste opbouw: van algemeen naar concreet. Eerst wordt de respondent gevraagd of EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie directe kosten met zich meebrengt. Zo ja, op welke beleidsterreinen dit met name speelt. De aanduiding van beleidsterreinen is dan nog vrij. Vervolgens wordt de respondent gevraagd de vertaling te maken naar EU-beleidsterreinen (conform de aanduiding van de Directoraten-Generaal van de Commissie d.d. oktober 2014). Op deze manier worden de resultaten geschikt om te bespreken in een Europese discussie. De volgende stap is dat de respondent aangeeft welke specifieke EU-wetgevingsdocumenten het betreft. Dit aangezien een concrete inschatting van directe kosten alleen kan worden gebaseerd op een wetgevingsdocument en niet op een beleidsterrein. Voor wat betreft de meting van de directe kosten: gevraagd wordt om een inschatting, een precieze berekening/onderbouwing hoeft niet te worden bijgevoegd. De bijgevoegde gedetailleerde kostenmethodiek kan worden gebruikt, maar dit is niet noodzakelijk. Ten slotte wordt de respondent gevraagd zijn oordeel te geven over de proportionaliteit van de EU-regel. Met andere woorden, zijn er naar de mening van de respondent beleidsalternatieven waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt tegen lagere directe kosten, zo ja welke. Eenzelfde stramien wordt gevolgd bij de vragen over beperking van beleidsruimte, met dien verstande dat hier een kwalitatieve beoordeling wordt gevraagd.

Aandachtspunt hierbij is dat veel EU wet- en regelgeving wordt omgezet in nationale wet- en regelgeving. Het is de nationale wet- en regelgeving waar medeoverheden feitelijk mee werken, niet de EU wet- en regelgeving. Eigenlijk wordt aan respondenten dus gevraagd na te gaan welke EU wet- en regelgeving ten grondslag ligt aan de regelgeving waar zij mee werken en daarvan in te schatten welke directe kosten/beperking van beleidsruimte die oplevert. Hoewel het soms een uitdaging kan zijn voor medeoverheden om uit de regelgeving waarmee zij werken de onderliggende EU-regelgeving te destilleren, zijn zij toch de meest aangewezen partij om hierover informatie te verschaffen. Makkelijker zou zijn om de kosten en beperking van beleidsruimte te bepalen van de nationale wetgeving waarmee invulling wordt gegeven aan de EU-regelgeving. Echter, juist vanwege de ruimte die er is om aan de EU-regels nationaal een invulling te geven, zeggen de kosten van die nationale regels niet zoveel over de kosten die EU-regelgeving met zich meebrengt. Er is dus geen alternatief dan te vragen naar de kosten van *EU*-regelgeving.

⁷ Met de provincies heeft in de loop van het onderzoek nadere afstemming plaatsgevonden over de aan te leveren data. Zie hiervoor de inleiding op Hoofdstuk 3.

De data wordt gebruikt om een aantal 'resultaatvariabelen' te meten. Een voorbeeld van een resultaatvariabele is het aantal malen dat respondenten binnen de deelpopulatie gemeenten een bepaald EU-beleidsterrein noemen als zijnde een van de EU-beleidsterreinen die de hoogste kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengt (ongewogen). Hierop wordt vervolgens de 'top-5 EU-beleidsterreinen met de hoogste directe kosten voor gemeenten' gebaseerd. Op dezelfde wijze wordt de 'top-5 EU-wetgevingsdocumenten met de hoogste directe kosten voor gemeenten' bepaald. Net als voor directe kosten, kunnen ook voor beperking beleidsruimte twee top-5 lijstjes voor gemeenten worden bepaald: één met betrekking tot EU-beleidsterreinen en één met betrekking tot EU-wetgevingsdocumenten. Het onderzoek levert dus voor gemeenten in totaal vier top-5 lijstjes op. Omdat gemeenten, provincies en waterschappen op verschillende beleidsterreinen actief zijn, gelden voor de verschillende deelpopulaties verschillende top-5 lijstjes (in totaal twaalf). Deze deellijstjes vormen tezamen met de bijgaande analyse de basis voor een top-5 van EU-wetgeving waarvoor de urgentie tot verbetering vanuit het perspectief van Nederlandse medeoverheden het grootst is. En die het antwoord vormt op deelvraag b).

Het is belangrijk de top-5 lijstjes op de juiste manier te interpreteren. De lijstjes maken inzichtelijk voor welke beleidsterreinen c.q. wetgevingsdocumenten de directe kosten/beperking beleidsruimte naar de inschatting van de medeoverheden zelf het grootst zijn. En waar dus *potentieel* voor medeoverheden de meeste winst valt te behalen met het aanpassen van regels. Echter, het niveau van kosten/beperking beleidsruimte enerzijds en de mate waarin deze onnodig hoog zijn anderzijds zijn twee verschillende dingen. Dit onderzoek biedt vooral informatie over het niveau van kosten/beperking van beleidsruimte. Zoals hierboven gesteld, zou een evaluatie of 'regulatory fitness check' kunnen uitwijzen of aanpassing van regels wenselijk en mogelijk is.

Respondenten bij provincies en waterschappen worden aangedragen door het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) en de Unie van Waterschappen (UvW), en rechtstreeks per email benaderd door het onderzoeksteam (met een link naar de vragenlijst). Het verzoek gaat vergezeld door een brief van de opdrachtgever (Ministerie BZK). Gemeenten worden benaderd via een verzoek door de opdrachtgever (Ministerie BZK) aan de gemeentesecretarissen. Deze benadering biedt naar verwachting de beste garantie dat het onderzoek serieus zal worden genomen, dat de vragenlijst bij de juiste persoon terecht komt en dat niemand binnen de betreffende organisatie zich gepasseerd zal voelen.

Ad c)

Vervolgens wordt aan de hand van de verschillende fasen in de Europese beleidscyclus ingegaan op concrete waarborgen, instrumenten en procedures die momenteel op EU-niveau en op nationaal niveau worden gebruikt om de positie van medeoverheden in het besluitvormingsproces te borgen. Op EU-niveau gaat het daarbij bijvoorbeeld om de

Better Regulation-instrumenten (consultaties, impact assessments, evaluaties), maar tevens valt een aantal Verdragsrechtelijke waarborgen te onderscheiden. Op nationaal niveau gaat het onder andere om de Code Interbestuurlijke verhoudingen, het Integraal afwegingskader en toetsing door Actal. Daarbij wordt tevens gezien in hoeverre nationale instrumenten en procedures mogelijk relevant zijn op EU-niveau. Verder wordt stilgestaan bij eventuele andere verbetermogelijkheden, zoals de instelling van een EU instantie ('waakhond') op het terrein van beperking van regeldruk.

De methodiek voor de deelvragen c) en d) betreft een combinatie van literatuuronderzoek, documentenanalyse en expert interviews. Beantwoording van de deelvragen c) en d) is niet mogelijk op basis van uitsluitend desk research (documentenanalyse en literatuuronderzoek), omdat de bruikbaarheid van instrumenten centraal staat. De beoordeling daarvan door betrokkenen is onontbeerlijk. Vraag c3) betreft bovendien mogelijke instrumenten die niet eerder (volledig) zijn beschreven.

Interviews worden afgenomen met twee categorieën van experts:

1. Experts op het gebied van de aard/omvang van de problematiek: kenniscentrum Europa decentraal, specifieke mede-overheden (op basis van specifieke ervaring met bepaalde kostbare EU-wetgeving of met instrumenten/procedures);
2. Experts op het gebied van toegepaste 'borgingsmechanismen' en hun bruikbaarheid: de Commissie (Secretariaat-Generaal), het Europees Parlement (Secretariaat-Generaal), het Comité van de Regio's (Secretariaat-Generaal), de koepelorganisaties (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW)), een Brusselse vertegenwoordiging (het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)) en de Interdepartementale Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (Werkgroep BNC).

Voor een volledig overzicht van te interviewen personen zie bijlage I bij dit onderzoeksrapport.

1.3 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken worden per deelvraag de verzamelde data gepresenteerd en toegelicht. De samenvatting bij ieder hoofdstuk vormt tegelijk het antwoord op de desbetreffende deelvraag of deelvragen.

Allereerst wordt in Hoofdstuk 2 inzichtelijk gemaakt hoe het Better Regulation beleid van de Commissie zich sinds 2000 heeft ontwikkeld, in algemene zin en specifiek met betrekking tot de positie van medeoverheden (deelvraag a). Ook worden de instrumenten consultatie, impact assessment en evaluatie in dit hoofdstuk geïntroduceerd.

Hoofdstuk 3 gaat in op de invloed van EU wet- en regelgeving op Nederlandse medeoverheden, voor wat betreft de directe kosten en beperking van beleidsruimte (deelvraag b). Uit de verzamelde data en de analyse daarvan wordt een 'top-5' afgeleid van EU-wetgeving die het meest kostbaar en belemmerend is, en waar verbetering dus het meest urgent is.

Hoofdstuk 4 biedt aan de hand van de Europese beleidscyclus een overzicht van de huidige formele borgingsmechanismen voor medeoverheden in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving, zowel op EU- als op nationaal niveau. Daarbij wordt, mede op basis van de expertinterviews, tevens een beoordeling gegeven van de effectiviteit van deze waarborgen, instrumenten en procedures en worden mogelijke verbeteringen in kaart gebracht (deelvragen c) en d)).

Ten slotte worden in hoofdstuk 5 op basis van de voorgaande hoofdstukken conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan over welke verbeteringen mogelijk zijn in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving (centrale onderzoeksvraag).

2 Het EU-beleid ten aanzien van Betere Regelgeving (*Better Regulation*)

Anders dan de huidige aandacht voor Better Regulation wellicht doet vermoeden, betreft het geen nieuw onderwerp. Er worden al initiatieven in deze richting ontwikkeld sinds 1985.⁸ De Europese Raad van Edinburgh (december 1992) benoemt vereenvoudiging en verbetering van de Europese regels reeds als een van de prioriteiten van de Unie. Echter, aanvankelijk zonder veel resultaat. De meer recente pogingen van de Unie om te komen tot betere regelgeving, aanvankelijk onder de vlag van *Better Lawmaking*, later *Smart Regulation* en inmiddels *Better Regulation*, gaan ten minste terug tot het voorjaar van 2000. In de jaren 2001-2003 is de basis gelegd voor het huidige beleid. Het is goed de huidige discussie over proportionaliteit van EU wet- en regelgeving te plaatsen binnen de context van de ontwikkeling van het EU-beleid op dit terrein. Daarom volgt hieronder een kort chronologisch overzicht van het Better Regulation beleid, waarbij tevens wordt ingegaan op de belangrijkste instrumenten, te weten consultatie, impact assessment en evaluatie.⁹

2.1 Chronologisch overzicht Better Regulation-beleid

De moderne geschiedenis van het Betere Regelgeving beleid vangt aan in het voorjaar van 2000, als de Europese Raad van Lissabon (23 en 24 maart 2000) een oproep doet aan de Commissie, de Raad en de lidstaten om uiterlijk in 2001 een strategie te formuleren voor gecoördineerde actie ter vereenvoudiging van de Europese regelgeving. Zij doet deze oproep in de context van maatregelen ter verbetering van het functioneren van de interne markt, overigens in een periode van economische voorspoed.

De Commissie pakt deze handschoen op en biedt een jaar later een Mededeling en een Interim Rapport aan de Europese Raad van Stockholm (23 en 24 maart 2001) aan.¹⁰ De Commissie stelt een aanpak voor die niet alleen gericht is op vereenvoudiging, maar ook op verbetering van het wettelijke kader. In de Mededeling stelt de Commissie dat bedrijven en burgers behoefte hebben aan een regelgevend kader dat duidelijk, effectief en werkbaar is. De Commissie pleit onder het kopje Het juiste regelgevende kader (*The right regulatory environment*) voor vereenvoudiging van regels en voor meer

⁸ Bijvoorbeeld de creatie van een Business Environment Simplification Task Force (BEST), on-line consultatie voor bepaalde voorstellen (bijvoorbeeld betreffende telecommunicatie) en de creatie van een feedback-mechanisme voor bedrijven. Zie o.a. COM (2001) 130.

⁹ Acties om de naleving van EU-regels te verbeteren, die in de visie van de Commissie ook onderdeel vormen van de Better Regulation agenda, worden in dit chronologische overzicht buiten beschouwing gelaten. Een nuttig overzichtsdocument van het gehele Betere Regelgeving beleid is de Commissie-Mededeling over Smart Regulation uit 2010, COM(2010) 543.

¹⁰ Respectievelijk COM(2001) 79 en COM(2001) 130.

transparantie. Ook dient een betere beoordeling plaats te vinden van de effecten van voorgestelde regelgeving. De Commissie benadrukt dat formele regelgeving niet altijd de juiste oplossing is. Andere alternatieven zoals co-regulering, zelfregulering of overeenkomsten tussen de sociale partners kunnen soms effectievere oplossingen zijn. De uitdaging is hoge niveaus van bescherming te verzekeren maar overregulering te vermijden. Het vereenvoudigen en stroomlijnen van de bestaande regels op communautair niveau is belangrijk, maar voor de meeste burgers en ondernemingen is het volgens de Commissie nog belangrijker om dit ook op nationaal en lokaal niveau te doen. De Commissie ziet de totstandbrenging van het juiste regelgevende kader als een onderdeel van een breder debat over de taken en het functioneren van de instellingen van de Europese Unie.

Het Interim Rapport bevat reeds alle elementen die later – nader uitgewerkt – zullen terugkeren in de reeks beleidsdocumenten op het terrein van Better Regulation. In het Interim Rapport onderscheidt de Commissie de volgende kritiekpunten met betrekking tot het Europese regelgevende kader:

1. De voorbereidende fase schiet te kort. Er wordt onvoldoende nagegaan of formele regelgeving wel echt nodig is om het gesignaleerde probleem op te lossen; consultaties zijn te oppervlakkig en te weinig systematisch; de effecten van voorgestelde maatregelen op belanghebbende partijen worden onvoldoende geanalyseerd; informatie over de huidige stand van zaken van een voorstel is niet voldoende toegankelijk voor belanghebbende partijen;
2. Het volume en met name de opeenstapeling van Europese wet- en regelgeving. In 2001 beslaat het totale volume aan EU wet- en regelgeving zo'n 70 000 pagina's. Jaarlijks doet de Commissie tussen de 100 en 250 nieuwe voorstellen. Het probleem zit met name in de opeenstapeling van wetgeving in bepaalde domeinen, waar opeenvolgende amenderingsrichtlijnen het lastig maken te doorzien welke regels nu precies gelden;
3. EU-wetgeving is te complex en te gedetailleerd;
4. Het wetgevingsproces duurt te lang; gemiddeld 20 maanden vanaf publicatie van het voorstel tot aanname door Parlement en Raad; vervolgens nog eens 18 tot 24 maanden voordat nationale wetgevers de EU-regels hebben omgezet in nationale regelgeving;
5. Omzetting van EU-regels in nationale wetgeving leidt tot extra complexiteit;
6. EU-wetgeving wordt onvoldoende up-to-date gehouden.

De Commissie benoemt als hoofdprincipes van een *regulatory strategy*:

1. Formele wetgeving alleen waar nodig;
2. Brede consultaties en impact analyse voor ieder voorstel;
3. Kies het juiste instrument;
4. Versnel het wetgevingsproces;
5. Zorg voor snelle en correcte omzetting in nationale wetgeving en voor effectieve toepassing;

6. Evalueer de effecten van wetgeving;
7. Versnel de vereenvoudiging en codificatie van wetsteksten.

Nadat de Better Regulation agenda reeds verbreed was van vereenvoudiging naar verbetering van wetgeving, 'zoomt' de Commissie een paar maanden later (juli 2001) in haar White Paper on European Governance nog verder uit naar 'good governance'.¹¹ De White Paper is nadrukkelijk geadresseerd aan de EU-instellingen, de lidstaten, regionale en lokale instanties en 'civil society'. De Commissie definieert 'governance' als "rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence". Volgens de Commissie noodzaakt de groeiende afstand tussen de EU en haar burgers tot het aanpakken van oude governance-structuren. Het gaat om niets minder dan het behoud van de legitimiteit van het EU-optreden. 'Good governance' draagt niet alleen direct bij aan een grotere legitimiteit, het versterkt ook de waarborging van subsidiariteit en proportionaliteit van EU-handelen. Betere Regelgeving is regelgeving die aan de eisen van 'good governance' voldoet.

De Commissie wijdt de complexiteit van EU-wetgeving aan door Parlement en Raad ingebrachte wijzigingen tijdens de codecisie-fase, en positioneert zichzelf als de bondgenoot van regionale en lokale overheden: "There is also criticism that the legislation adopted by the Council and the European Parliament is either too detailed, or insufficiently adapted to local conditions and experience: often in stark contrast to the original proposals tabled by the Commission." De Commissie kondigt aan voorstellen zo nodig in te trekken.

Met betrekking tot de verbetering van wetgeving kondigt de Commissie een aantal concrete maatregelen aan, waaronder het vormgeven van een 'meer systematische dialoog' met nationale en Europese vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming (zie verder hieronder bij de bespreking van het Actieplan van de Commissie).

Datzelfde jaar (2001) verschijnt ook het 'Mandelkern-rapport'.¹² Een groep met vertegenwoordigers uit alle lidstaten doet in dit rapport op basis van een uitvoerige analyse van wetenschappelijke kennis en van best practices in de lidstaten de volgende aanbevelingen:

- Beoordeel altijd alle mogelijke beleidsopties (waaronder niets doen);
- Maak gebruik van impact assessment;
- Consulteer belanghebbende partijen;
- Vereenvoudig bestaande wetgeving;
- Maak wetgeving beter toegankelijk voor geïnteresseerden (o.a. consolidatie);
- Overweeg het instellen van een afdeling specifiek belast met het bevorderen van Better Regulation;

¹¹ COM(2001) 428. Zie ook Curtin, D.M. & Wessel, R.A. (Eds.) (2005). *Good Governance and the European Union: Some Reflections on Concepts, Institutions, and Substance*, Antwerpen: Intersentia.

¹² Mandelkern Group on Better Regulation. (2001). *Final Report*. 13 November.

- Besteed op EU-niveau meer aandacht aan uitvoeringsaspecten van nieuwe regelgeving.

Mede op basis van haar White Paper en het rapport van de Mandelkern-groep presenteert de Commissie in juni 2002 haar Actieplan *Simplifying and improving the regulatory environment* en twee bijbehorende Mededelingen over respectievelijk consultatie en impact assessment.¹³

Doel van het Actieplan is om de waarborgen te creëren voor goede EU regelgeving. Het doel is nadrukkelijk *niet* deregulering. Betere regelgeving moet worden gewaarborgd in alle fasen van de besluitvorming over EU wet- en regelgeving. Omdat niet alleen de Commissie maar ook het Parlement, de Raad en de lidstaten in de verschillende fasen een rol spelen, gaat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid en bevat het Actieplan voorgestelde acties voor al deze partijen.

De Commissie zal zelf op de volgende punten actie nemen:

- toepassen van minimum-standaarden voor *consultatie* (zie onder);
- beoordelen van de impact van initiatieven voor wetgeving en beleid (*impact assessment*, zie onder);
- uitbreiden van de toelichting op wetsvoorstellen met de volgende 4 elementen:
 - uitgevoerde consultaties en verkregen resultaten;
 - uitgevoerde impact assessments;
 - motivering van de instrument-keuze;
 - budgettaire implicaties van het voorstel;
- opnemen van een evaluatie-bepaling (*review clause*) in voorstellen, waar van toepassing, rekening houdend met het belang van rechtszekerheid. Nationale instanties krijgen een belangrijke rol bij de uitvoering van ex post evaluaties. De uitkomsten van dergelijke evaluaties kunnen voor de Commissie aanleiding vormen om regelgeving te herzien;
- intrekken van voorstellen die al enkele jaren niet meer door Raad en Parlement zijn besproken en dus niet langer relevant zijn, of die vanwege aangebrachte wijzigingen door Parlement en Raad zo complex zijn geworden dat zij niet langer in overeenstemming zijn met proportionaliteit.

Binnen de Commissie wordt het Secretariaat-Generaal belast met de coördinatie van activiteiten op het gebied van Betere Regelgeving.

Het Actieplan bevat de volgende voorgestelde acties voor het Parlement en de Raad:

- verordeningen en richtlijnen gebruiken conform de geest en letter van de Verdragen. Een verordening dient alleen gebruikt te worden wanneer uniforme toepassing in de lidstaten vereist is. Als uniforme toepassing niet is vereist, wordt een richtlijn gebruikt waarin slechts de doelstellingen en overige essentiële bepalingen zijn

¹³ COM(2002) 276, COM(2002) 277, COM(2002) 278. Mededeling COM(2002) 275 vat de drie mededelingen samen.

opgenomen. De technische uitwerking en details horen thuis in uitvoeringsbepalingen;

- beperken van het volume aan EU-wetgeving en vereenvoudiging van Europese regels door middel van de instrumenten codificatie, aanpassing (*recasting*), vereenvoudiging en consolidatie (concrete actieprogramma's gereed vóór 2005)¹⁴;
- impact assessments uitvoeren bij substantiële wijzigingen aan het oorspronkelijke voorstel.

De volgende acties hebben specifiek betrekking op de lidstaten:

- nationale instanties (zoals in Nederland gemeenten, provincies en waterschappen) die verantwoordelijk zijn voor het omzetten en/of toepassen van richtlijnen zo vroeg mogelijk betrekken bij het besluitvormingsproces over EU-wetgeving;
- consultaties en impact assessments uitvoeren bij voorgenomen nationale implementatie-wetgeving.

Het Actieplan bevat ten slotte enkele voorstellen voor gezamenlijke acties:

- een wetgevingsnetwerk (*legislative network*) creëren tussen de EU-instellingen enerzijds en de lidstaten en hun nationale instanties anderzijds. De uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de nationale instanties wordt verbeterd. De lidstaten stellen "correspondenten" aan die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van transpositie en toepassing van EU-wetgeving. Correspondenten kunnen ook een belangrijke rol vervullen bij de evaluatie van EU-wetgeving en kunnen feedback verzorgen richting de Commissie;
- on-line toegankelijkheid van EU wet- en regelgeving verbeteren.

De richting van het Actieplan wordt door Parlement en Raad onderschreven, zoals ook blijkt uit het Inter-Institutioneel Akkoord "*Better Law-making*" van december 2003. Op onderdelen blijven het Parlement en de Raad echter achter bij het tempo van de Commissie. Zo blijven bijvoorbeeld de voorgestelde impact assessments door Parlement en Raad facultatief. Ook wordt voorlopig geen werk gemaakt van de voorgestelde nauwere samenwerking tussen de Commissie en de nationale instanties. Dit geldt ook

¹⁴ Er zijn twee instrumenten om het aantal wetgevingsdocumenten te verminderen: 'codificatie' en 'aanpassing' (*recasting*). Codificatie wil zeggen het aannemen van een nieuw wetgevingsdocument ter vervanging van een oorspronkelijke EU-wet en alle wijzigingswetten die daarop zijn gevolgd. Aanpassing wil zeggen het aannemen van een nieuw wetgevingsdocument, waarin de oorspronkelijke bepalingen en gewenste wijzigingen zijn gecodificeerd, ter vervanging van het oorspronkelijke wetgevingsdocument. Anders dan codificatie brengt *recasting* dus nieuwe inhoudelijke wijzigingen met zich mee. Om het aantal pagina's aan wetgeving te verminderen wordt naast de bovenstaande instrumenten ook nog onderscheiden het instrument 'vereenvoudiging', ofwel het vereenvoudigen van de inhoud van een wetgevingsdocument. Wetgeving die gecodificeerd, aangepast of vereenvoudigd is moet opnieuw aangenomen worden door de wetgever (EP en Raad). Een instrument dat strikt genomen niet het aantal wetgevingsdocumenten noch het aantal pagina's vermindert, maar wel de leesbaarheid en begrijpelijkheid bevordert, is 'consolidatie'. Consolidatie wil zeggen het samenvoegen van de oorspronkelijke EU-wet en alle daarop gevolgde wijzigingswetten in één niet-bindende tekst.

voor het kader voor een meer systematische dialoog met de regionale en lokale overheden in de EU, dat was voorzien in de White Paper.

Instrument 'consultatie'

In de bij het Actieplan horende Mededeling over consultatie presenteert de Commissie een aantal 'algemene principes' en 'minimumnormen' met betrekking tot het consultatieproces. De nieuwe consultatie-procedures worden een half jaar later (december 2002) door de Commissie vastgesteld en zijn tot op de dag van vandaag van kracht.¹⁵ Doel van de Commissie is dat vanaf 2003 alle betrokken partijen op een adequate manier worden geraadpleegd. Brede consultaties zijn volgens de Commissie verenigbaar met de representatieve democratie – een stem in de voorbereiding van beleid is volgens de Commissie iets anders dan een stem in de besluitvorming ("The guiding principle for the Commission is therefore to give interested parties a voice but not a vote"). Wel zal de Commissie zoveel mogelijk proberen te garanderen dat alle betrokken belangen voldoende over het voetlicht worden gebracht, zodat niet één kant van een bepaalde kwestie meer aandacht krijgt dan een andere.

In het document licht de Commissie toe dat niet alle partijen dezelfde positie hebben in het consultatieproces. Van sommige organen (zoals het Comité van de Regio's en Economisch en Sociaal Comité) is de adviesrol wettelijk verankerd. Ook worden sommige partijen vanwege hun deskundigheid in het kader van 'gerichte consultaties' actief door de Commissie benaderd. Volgens de Commissie verdienen in het bijzonder maatschappelijke organisaties (*civil society organisations*) geprivilegieerde toegang tot het beleidsproces. Tot deze maatschappelijke organisaties wordt onder andere ook het bedrijfsleven gerekend. Consultaties die Verdragsrechtelijk verplicht zijn alsook 'gerichte consultaties' zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van de algemene beginselen en minimumnormen voor consultatie, deze gelden alleen bij zogenoemde 'open consultaties'.

De positie van het Comité van de Regio's en van het Economisch en Sociaal Comité als geïnstitutionaliseerde adviesorganen is zoals gezegd gewaarborgd door het Verdrag.¹⁶ In 2001 heeft de Commissie met het Comité van de Regio's een samenwerkingsprotocol gesloten om te garanderen dat zij een actievere rol speelt als intermediair tussen de Europese instellingen en regionale/lokale overheden.¹⁷ Het Protocol geeft aan dat de Commissie bij de voorbereiding van een consultatie of een impact assessment de hulp kan vragen van het Comité van de Regio's. Het Comité fungeert dan als intermediair

¹⁵ COM(2002) 704.

¹⁶ Dit geldt ook voor de sociale partners (bij voorstellen op het gebied van sociale politiek, zie Art 153-155 VEU).

¹⁷ *Protocol on the Cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*, 16 februari 2012. Op dit punt bestaat overigens een opvallend verschil tussen de in juni 2002 voorgelegde ontwerp consultatie-procedures en de procedures zoals die uiteindelijk door de Commissie in december zijn vastgesteld. In haar juni-Mededeling schrijft de Commissie nog dat de "essentiële rol" van het Comité van de Regio's er niet aan in de weg staat dat de Commissie directe contacten onderhoudt met regionale en lokale belangengroepen. Deze mogelijkheid tot directe contacten noemt de Commissie in haar definitieve consultatie-document niet. Was de eerdere opmerking bedoeld om het Comité van de Regio's te stimuleren om meer werk te maken van haar vertegenwoordigende rol?

tussen de Commissie en lokale/regionale overheden. De Commissie en het Comité van de Regio's hebben een vragenlijst voor consultatie opgesteld die specifiek is toegesneden op steden en regio's. In zo'n geval wordt de consultatie-rapportage opgesteld door het Comité en toegestuurd aan de Commissie (inclusief alle reacties).

Naast de geïnstitutionaliseerde adviesorganen vallen ook de zogenoemde gerichte consultaties van deskundigen niet onder het toepassingsgebied van de algemene beginselen en minimumnormen voor consultatie. Gelijktijdig met haar Mededeling over consultatie publiceert de Commissie echter richtsnoeren voor het gebruik van externe deskundigheid.¹⁸ De richtsnoeren vormen een eerste stap in de richting van meer transparantie en afrekenbaarheid rondom de consultatie van externe deskundigheid. Een van de concrete stappen is het opzetten van een database waarin op vrijwillige basis informatie is opgenomen over formele overlegfora die door de Commissie worden gebruikt voor het verkrijgen van deskundig advies. In 2005 worden verdere stappen gezet met de formulering van 'horizontale regels' voor het instellen en functioneren van deskundigengroepen en het opzetten van een online Register van deskundigengroepen.¹⁹ De huidige werkwijze met betrekking tot deskundigengroepen is vastgelegd in een interne mededeling en bijbehorend stafdocument uit 2010.²⁰

Een deskundigengroep van de Commissie (*Commission expert group*) is een orgaan dat:

- door de Commissie is opgezet om haar van advies en expertise te voorzien, onder meer bij de voorbereiding van wetgevings- en beleidsinitiatieven;
- ten minste zes leden heeft, afkomstig uit de publieke en/of private sector;
- meer dan eenmaal bijeen komt.

Deskundigengroepen zijn in de eerste plaats fora voor discussie en brainstorming, die deskundigheid van een hoog niveau inbrengen. Zij worden echter door de Commissie ook beschouwd als een belangrijke bron van informatie over de standpunten van betrokken partijen. Deskundigengroepen kunnen opinies formuleren en aanbevelingen doen of rapporten opstellen. Zij nemen geen bindende besluiten – de Commissie is volledig onafhankelijk in haar beoordeling hoe wordt omgegaan met de adviezen.

Deskundigengroepen van de Commissie zijn gebonden aan 'horizontale regels' met betrekking tot onder meer hun oprichting, taak, samenstelling, aanstelling van individuele leden, interne werkwijze, onkostenvergoeding en transparantie.

Leden van deskundigengroepen vallen in een van de volgende categorieën:

1. individuen op persoonlijke titel;
2. individuen die een bepaald deelbelang vertegenwoordigen (niet zijnde de belangen van een individuele stakeholder);
3. organisaties in brede zin, waaronder bedrijven, verenigingen, ngo's, vakbonden, universiteiten, etc.;
4. lidstaten, vertegenwoordigd op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

¹⁸ COM(2002) 713.

¹⁹ C(2005) 2817.

²⁰ Respectievelijk C(2010) 7649 en SEC(2010) 1360.

Leden die op persoonlijke titel zijn aangesteld dienen onafhankelijk te zijn en te handelen in het algemeen belang. Wanneer individuen een bepaald deelbelang vertegenwoordigen of wanneer organisaties lid zijn van een deskundigengroep, probeert de Commissie zoveel als mogelijk een evenwichtige vertegenwoordiging van verschillende belangen te garanderen.

Alle deskundigengroepen zijn opgenomen in het openbare 'Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen': dit Register toont de titel van de deskundigengroep, haar taak, het beleidsterrein waarop de groep actief is en biedt informatie over de uitgevoerde activiteiten. De namen van de organisaties die lid zijn van de deskundigengroepen worden tevens getoond. Wanneer nationale instanties (zoals regionale of lokale overheden) deelnemen aan een groep, mag worden volstaan met het noemen van de lidstaat als lid van de groep. Persoonlijke namen worden alleen getoond als leden op persoonlijke titel zijn benoemd.

Voor 'andere adviesorganen' (*other similar entities*), zijnde organen met een overeenkomstige rol maar niet opgezet door de Commissie, gelden de horizontale regels niet. Zij zijn echter wel als aparte categorie opgenomen in het Register. Nog weer andere vormen van gerichte consultatie, zoals ad hoc events, eenmalige bijeenkomsten en conferenties zijn noch gebonden aan de horizontale regels, noch zijn deze opgenomen in het Register.

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport (februari 2015) toont het Register 781 adviesorganen. 727 daarvan zijn deskundigengroepen van de Commissie, de overige 54 staan geregistreerd als 'andere adviesorganen'. In totaal zijn 26276 verschillende individuen, organisaties, instanties en andere partijen aangesloten bij een of meerdere deskundigengroepen of andere adviesorganen. Uit het Register valt niet op te maken of en hoe Nederlandse medeoverheden deelnemen aan deskundigengroepen van de Commissie.

Resteren de 'open consultaties', waarbij alle geïnteresseerde partijen en individuen de Commissie van input kunnen voorzien. Hierbij zal de Commissie zich laten leiden door de volgende algemene beginselen van 'good governance' (die overigens niet juridisch bindend zijn):

- Brede participatie;
- Openheid en verantwoording van de kant van de Commissie (welke problematiek wordt onderzocht; welke instrumenten voor consultatie worden toegepast; wie wordt geconsulteerd en waarom; welke factoren zijn van invloed geweest op de formulering van beleid);
- Openheid en verantwoording van de kant van betrokken partijen (welke belangen vertegenwoordigen zij en hoe 'inclusief' is die vertegenwoordiging);
- Effectiviteit en tijdigheid (zo vroeg mogelijk in het proces, mogelijk op meerdere momenten);
- Samenhang.

De Commissie zal de volgende minimumnormen hanteren (evenmin juridisch bindend):

- Iedere communicatie in het kader van consultatie is duidelijk, kort en krachtig en bevat alle noodzakelijke informatie om reacties te vergemakkelijken;
- Relevante partijen krijgen de gelegenheid hun mening te uiten (dit betreft onder meer “de partijen die betrokken zijn bij een bepaald beleid” en “die welke zullen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid”);
- Alle openbare consultaties worden op internet gepubliceerd;
- De reactietermijn bij open consultaties bedraagt ten minste 8 weken (vanaf 2012: 12 weken). Wanneer Europese of nationale organisaties hun leden moeten kunnen raadplegen, moet de reactietermijn meer dan 8 (12) weken bedragen. Bijeenkomsten, hoorzittingen, conferenties of andere consultatie events worden ten minste 20 werkdagen van tevoren aangekondigd;
- Reagerende partijen ontvangen een ontvangstbevestiging. Ontvangen reacties op open consultaties worden via internet gepubliceerd. Ontvangen reacties op andere vormen van consultatie “zouden ook zoveel mogelijk openbaar moeten worden gemaakt”. In de toelichting bij wetsvoorstellen zal de Commissie aangeven hoe het met de ontvangen reacties is omgegaan (geen individuele feedback).

Van organisaties, netwerken, platforms en zelfstandige individuen die betrokken zijn bij lobby-activiteiten wordt verwacht dat zij zich registreren in het Transparantieregister (niet te verwarren met het Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen). Het Transparantieregister biedt informatie over wie er betrokken is bij activiteiten om het beleidsproces te beïnvloeden, welke belangen diegene nastreeft en het niveau van middelen dat geïnvesteerd wordt in die activiteiten. Organisaties die commentaar willen geven op een beleidsvoorstel wordt gevraagd zich te registreren. Echter, registratie is niet verplicht – reacties van niet-geregistreerde partijen worden behandeld als individuele bijdragen. Overigens kunnen zelfs anonieme bijdragen aan het consultatie-proces door de Commissie worden toegelaten. Het Transparantie Register wordt gezamenlijk door de Commissie en het Europees Parlement beheerd.

De Commissie werkt momenteel aan een herziening van de bestaande praktijk met betrekking tot consultatie, impact assessment en evaluatie. Zo heeft de Commissie *consultation guidelines* opgesteld, naar analogie van de impact assessment guidelines.²¹ De consultation guidelines zijn - net als de impact assessment guidelines – in de eerste plaats bedoeld voor intern gebruik door de Commissie. De regels voor het betrekken van externe deskundigen vallen niet onder de consultation guidelines. De eerder gepubliceerde minimum standaarden voor consultatie blijven onverminderd van kracht. Wel bieden de guidelines op enkele punten een nadere precisering. Zo gelden de minimum standaarden voor consultatie voor Green Papers en voor alle voorstellen waarvoor een impact assessment wordt uitgevoerd. Ontvangen reacties op open

²¹ *Stakeholder consultation guidelines 2014*, Public Consultation Document.

consultaties worden uiterlijk 15 dagen na sluiting van de consultatietermijn op internet gepubliceerd. Ook zou uiterlijk 2 maanden na sluiting van een consultatie een samenvattend rapport moeten worden gepubliceerd waarin wordt aangegeven hoe met de ontvangen input wordt omgegaan. Op het moment van publicatie van het Commissie-voorstel dienen samenvattende rapporten van alle in het kader van de voorbereiding van het voorstel uitgevoerde consultaties openbaar gemaakt te zijn. Feedback op hoofdlijnen wordt gegeven in het impact assessment rapport (zie hieronder), het toelichtende memorandum bij het Commissie-voorstel of in een Mededeling naar aanleiding van het consultatie-proces. Naar verwachting zal de Commissie haar aangepaste werkwijze in het voorjaar van 2015 vaststellen.

Instrument 'impact assessment'

Naast consultatie onderscheidt de Commissie in haar Actieplan van 2002 een tweede instrument voor Better Regulation: impact assessment. In de bij het Actieplan horende mededeling over impact assessment presenteert de Commissie een nieuwe geïntegreerde methode voor impact assessment die geleidelijk vanaf 2003 voor alle belangrijke voorstellen zal worden toegepast. De Commissie definieert impact assessment als een proces van systematische analyse van de verwachte effecten van overheidsinterventie. Het vormt een integraal onderdeel van de beleidsvorming. Impact assessment moet worden beschouwd als een hulpmiddel bij besluitvorming, niet als een substituuut voor politieke oordeelsvorming. Niet alleen de Commissie, maar ook de Raad heeft een verantwoordelijkheid: de concept-nationale wetgeving waarvoor een meldingsplicht geldt richting de Commissie, zou volgens de Commissie vergezeld moeten gaan van een impact assessment.

In september 2002 volgen de impact assessment guidelines, die in 2005 en 2009 worden herzien. Deze zijn in de eerste plaats bedoeld voor intern gebruik door de Commissie. Of door de externe bureau's die in veel gevallen de impact assessment studies in opdracht van de Commissie uitvoeren. De Commissie werkt momenteel aan een herziening van de impact assessment guidelines.²² Naar verwachting zullen de nieuwe richtsnoeren in het voorjaar van 2015 worden gepubliceerd. De Commissie hanteert het instrument impact assessment op de volgende wijze:

- Bij voorstellen voor wetgeving en beleid wordt een impact assessment uitgevoerd als:
 1. Er verschillende beleidsopties zijn, en
 2. De verwachte economische-, milieu- of sociale effecten significant zijn;
- Het Directoraat-Generaal dat verantwoordelijk is voor het voorstel publiceert een *Roadmap* waarin het aangeeft of en wanneer een impact assessment zal worden uitgevoerd. Daarnaast bevat de Roadmap een eerste omschrijving van het probleem, mogelijke beleidsopties en de planning van het voorstel inclusief de consultatie van betrokken partijen;

²² 2014 Revision of the European Commission Impact Assessment Guidelines, Public Consultation Document,

- Iedere impact assessment dient volledig te zijn; qua reikwijdte en diepgang proportioneel aan de omvang van verwachte effecten; gebaseerd op de best beschikbare feitenanalyse en deskundig advies; open voor commentaar door stakeholders; evenwichtig; opgesteld in samenwerking met andere DG's; ingebed in de beleidscyclus (gebruik makend van de lessen uit ex post evaluaties) en transparant;
- Een impact assessment geeft antwoord op de volgende zeven vragen:
 1. Wat is het probleem en waarom is het een probleem? Hierbij wordt onder meer ook ingegaan op de vraag voor wie het een probleem is, wat de oorzaken van het probleem zijn en hoe het probleem zich zal ontwikkelen in de afwezigheid van (verdere) EU-actie;
 2. Waarom is EU-actie vereist in plaats van actie door de lidstaten?
 3. Wat zou moeten worden bereikt? Doelen dienen zo *s.m.a.r.t.* mogelijk te worden geformuleerd, zodat te zijner tijd de effectiviteit van het beleid kan worden beoordeeld²³;
 4. Wat zijn de verschillende manieren om de doelen te bereiken? Identificeer, op basis van een analyse van alle relevante beleidsopties, tenminste twee geloofwaardige opties naast de optie “niets veranderen” (het zogenoemde ‘baseline-scenario’);
 5. Wat zijn de effecten van de geselecteerde beleidsopties en wie worden beïnvloed? Identificeer per beleidsoptie eerst alle potentiële positieve en negatieve impacts voor betrokken partijen, in het bijzonder voor gereguleerden (“those who would have to comply with any new legislation”), voor mede-reguleerders (“those who would have to implement and enforce it”) en voor begunstigden (“those who are expected to be the final beneficiaries”), en maak een inschatting of het om een relatief kleine of een grote impact gaat. Maak hierbij gebruik van de input van stakeholders. Selecteer vervolgens de significante impacts, rekening houdend met de zienswijze en input van stakeholders. Beoordeel ten slotte de meest significante impacts zo mogelijk in kwantitatieve zin en anders tenminste kwalitatief. Impacts dienen zoveel mogelijk in geld te worden uitgedrukt. Hierbij is de keuze van methodologie vrij, echter deze moet wel worden gemotiveerd. Impacts worden beoordeeld ten opzichte van het baseline-scenario. Toekomstige impacts worden dus niet gemeten ten opzichte van de huidige situatie, maar ten opzichte van de toekomstige situatie bij ongewijzigd beleid. Impacts die afhankelijkheid zijn van nationale implementatie dienen te worden geïdentificeerd en in kwalitatieve zin beoordeeld;
 6. Hoe verhouden de verschillende beleidsopties zich tot elkaar? Om de beleidsopties te rangschikken kan gebruik worden gemaakt van een

²³ S.m.a.r.t.: specific, measurable, achievable, relevant, time-bound.

(of een combinatie) van de volgende methoden: kosten-batenanalyse, cost-effectiveness analysis, compliance cost analysis of multi-criteria analyse. De keuze hangt af van verschillende factoren waaronder het aantal en de aard van de impacts, de mate waarin kosten en baten kunnen worden gekwantificeerd en het belang van verdelingsaspecten. Een impact assessment hoeft niet per se een voorkeursoptie op te leveren. Wel dient zij een beoordeling te bevatten van alle beleidsopties in termen van effectiviteit (de mate waarin de doelen worden bereikt), efficiency (de verhouding tussen baten en kosten) en de samenhang tussen de beleidsoptie en de overige algemene beleidsdoelen van de Unie;

7. Hoe worden daadwerkelijke impacts gemonitord en geëvalueerd?

- De Impact Assessment Board houdt onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van uitgevoerde impact assessments. DG Regio is hier niet in vertegenwoordigd;²⁴
- De resultaten worden samengevat in een impact assessment rapport dat tezamen met de opinie van de Impact Assessment Board en het voorstel wordt aangeleverd bij het College ter besluitvorming. Een aangenomen Commissievoorstel bevat niet het integrale rapport, hiernaar wordt slechts verwezen in het toelichtende memorandum bij een Commissievoorstel. Het rapport is wel – net als de opinie van de Impact Assessment Board – online beschikbaar. Een impact assessment rapport telt zo'n 30-40 pagina's (exclusief bijlagen).

Instrument 'evaluatie'

In juli 2004 publiceert de Commissie voor het eerst evaluatie-richtsnoeren voor intern gebruik en evaluatiestandaarden.²⁵ De standaarden zijn in 2007 ge-update.²⁶

In haar Mededeling *Improving evaluation*²⁷ van oktober 2013 houdt de Commissie de eigen evaluatie-praktijk kritisch tegen het licht. Er bestaat volgens de Commissie de neiging om vooruit te kijken en vooral te focussen op nieuwe initiatieven, waardoor er te weinig aandacht is voor evaluatie. EU-wetgeving bevat niet altijd een evaluatie-bepaling. Hierdoor ontbreekt bij veel impact assessments voor nieuwe regelgeving een evaluatie van het huidige beleid. Daar waar wel een evaluatie-bepaling is opgenomen, wordt niet altijd goed nagedacht op basis van welke criteria de effecten van de wetgeving te zijner tijd zullen worden beoordeeld. Hierdoor is de monitoring van de wetgeving niet altijd bruikbaar voor evaluatie-doeleinden. Daarbij komt dat partijen die te maken hebben met de wetgeving, en die data kunnen aanleveren ten behoeve van de evaluatie (zoals in Nederland de medeoverheden), vaak te laat worden geïnformeerd om nog waardevolle input te kunnen leveren. Hoewel het Secretariaat-Generaal 'guidelines' en

²⁴ Recentelijk heeft de Commissie aangekondigd ook externe leden te zullen benoemen in de Impact Assessment Board (IAB).

²⁵ *Evaluating EU activities: A practical guide for the Commission services*, juli 2004. Evaluatie-standaarden zijn opgenomen in een Annex.

²⁶ SEC(2007) 213.

²⁷ COM(2013) 686.

evaluatiestandaarden heeft opgesteld, heeft de gedecentraliseerde uitvoering van evaluaties geleid tot verschillen tussen de Directoraten-Generaal in planning, reikwijdte, methodologie, inhoud en kwaliteit van evaluaties. Evaluaties, die vrijwel altijd worden uitgevoerd door externe consultants, worden niet altijd ondersteund door voldoende gegevens afkomstig van de partijen die met de wetgeving te maken hebben. Kwaliteitsbeoordelingen worden niet altijd openbaar gemaakt.

Een cultuurverandering is volgens de Commissie nodig om het instrument evaluatie een volwaardige plaats te geven in de beleidscyclus. Directoraten-Generaal dienen te zorgen voor voldoende middelen en capaciteit. Management-aandacht en eigenaarschap dienen te worden bevorderd. Voortaan zal onder een 'evaluatie' worden verstaan: een kritische, met feiten onderbouwde beoordeling van de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt en in hoeverre dit kan worden toegeschreven aan het EU-handelen (causaliteit). Daarbij wordt EU-handelen beoordeeld aan de hand van 5 criteria:

1. Effectiviteit: zijn de doelen gerealiseerd?
2. Efficiency: zijn de gemaakte kosten gerechtvaardigd?
3. Coherentie: werkt het handelen aanvullend op ander EU-beleid of werkt het dat andere EU-beleid juist tegen?
4. Relevantie: is EU-handelen nog steeds nodig?
5. EU added value: heeft het EU-handelen verschil gemaakt?

Daarbij zou tevens aandacht moeten zijn voor andere belangrijke elementen, zoals uitvoeringskosten. De Commissie gaat werken volgens het "evaluate first" principe: bij alle belangrijke herzieningsvoorstellen wordt eerst een evaluatie van bestaand beleid uitgevoerd. Vanaf de start van beleidsvoorbereiding dient in het ontwerp van nieuwe voorstellen het raamwerk voor dataverzameling en monitoring te worden meegenomen. Dit raamwerk dient ook aan te geven op welke wijze en wanneer nationale instanties bijdragen aan dataverzameling, monitoring en evaluatie.

Evaluatie-analyses, -rapporten, kwaliteitsbeoordelingen en geplande follow-up dienen openbaar te worden gemaakt. Gebruikmaking van wetenschappelijke panels zou de kwaliteit kunnen bevorderen. Alle Directoraten-Generaal stellen een "rollende" 5-jaars planning van evaluaties op, en updaten deze jaarlijks. Deze is openbaar. Ieder Directoraat-Generaal zou jaarlijks ten minste één evaluatie of fitness check (zie hieronder) moeten uitvoeren.

De Commissie beschouwt evaluatie als een verantwoordelijkheid die wordt gedeeld met de Raad en het Parlement. De Raad speelt een belangrijke rol bij het aanleveren van gegevens over de uitvoering. De Raad zou meer werk moeten maken van het evalueren van EU-wetgeving en het delen van haar ervaringen met de uitvoering van EU-wetgeving. De samenwerking tussen de Commissie en nationale en regionale overheden dient verder te worden versterkt.

De nieuwe werkwijze wordt vertaald in nieuwe *evaluation guidelines*, die in 2013 worden voorgelegd voor consultatie. De nieuwe richtsnoeren bevatten onder meer minimumeisen met betrekking tot de frequentie en reikwijdte van evaluaties. Ook

worden betrokken partijen actief benaderd om knelpunten ten behoeve van evaluatie aan te dragen en worden die partijen meer betrokken bij de uitvoering van evaluaties. Naar verwachting zullen de nieuwe evaluatierichtsnoeren in het voorjaar van 2015 door de Commissie worden vastgesteld, gelijktijdig met de richtsnoeren voor consultatie en impact assessment.

Naast het 'traditionele' gebruik van een evaluatie om de effectiviteit van een individuele EU-wet vast te stellen, worden sinds 2010 ook evaluaties uitgevoerd van hele beleidsterreinen. Doel van dergelijke "fitness checks" is om vast te stellen of het regelgevende kader voor een bepaald beleidsterrein "fit for purpose" is, en zo niet welke wijzigingen nodig zijn. In 2012 lanceert de Commissie het Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).²⁸ In het kader van dit programma zal het gehele volume aan EU wet- en regelgeving worden doorgelicht met als doel het elimineren van onnodige regeldruk. Doel van de Commissie is "to meet policy goals at minimum cost".

Een half jaar later publiceert de Commissie de eerste resultaten van de doorlichting van het acquis.²⁹ De Commissie heeft zich daarbij vooral gericht op het verminderen van regeldruk voor het bedrijfsleven: "At the forefront of REFIT is the action to reduce regulatory burdens on SME's" (p.5). De Commissie wijst in haar rapportage eerst op de *positieve effecten* die veel nieuwe EU-wetgeving heeft op de regeldruk voor betrokken partijen. Als voorbeeld noemt de Commissie de Dienstenrichtlijn die heeft geleid tot het schrappen van honderden discriminatoire, ongerechtvaardigde of disproportionele nationale eisen. Vervolgens geeft de Commissie aan dat 21 voorstellen voor vereenvoudiging en regeldrukvermindering inmiddels in de pijplijn van het besluitvormingsproces zitten, en kondigt het 23 nieuwe dergelijke voorstellen aan. Verder zullen op 6 terreinen waar voorbereidend werk voor nieuwe regelgeving was verzet geen voorstellen worden gedaan, en zijn 9 voorstellen voorzien om wetgeving die geen toegevoegde waarde meer heeft in te trekken.

De Commissie kondigt tegelijkertijd een aantal horizontale acties aan. Zo zullen toekomstige voorstellen een evaluatiebepaling bevatten die aangeeft op basis van welke meetbare indicatoren de effectiviteit van de wetgeving kan worden bepaald, alsook de planning van monitoring- en evaluatieactiviteiten. De Commissie is voornemens om samen te werken met de lidstaten tijdens de transpositiefase, om te garanderen dat de gekozen wijze van transpositie zo weinig mogelijk lasten oplevert voor met name het MKB. Hiertoe zal de Commissie implementatieplannen aanleveren die onder meer best practices bevatten.

Daarnaast zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten bij evaluaties van regelgeving, in aanvulling op de vraag in welke mate de doelen zijn bereikt, meer aandacht besteden aan de vraag of doelen zijn bereikt *tegen de laagst mogelijke kosten*.

²⁸ COM(2012) 746.

²⁹ COM(2013) 685 en SWD(2013) 401.

De Commissie erkent dat het bepalen van de juiste methodologie om deze vraag te beantwoorden vaak lastig is, en zoekt nadrukkelijk de samenwerking met de lidstaten.

De Commissie beschouwt het garanderen van regulatory fitness als een continue proces, en het REFIT programma als een 'rollend' programma. Alle REFIT-voorstellen (inclusief het terugtrekken van voorstellen, het intrekken van bestaande regels en het consolideren van bestaande regels) zullen voortaan worden opgenomen in het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie. Daarnaast zal jaarlijks een REFIT scoreboard worden opgesteld.

In 2014 verschijnt een aanvullende Mededeling inzake het REFIT-programma,³⁰ echter deze bevat weinig nieuws in vergelijking met de hierboven besproken Mededeling uit 2013.

Het werkprogramma 2015 van de Commissie-Juncker bevat een bijlage met 79 REFIT-acties, variërend van evaluaties en fitness checks tot het aanpassen en intrekken van regelgeving.³¹ Ook zal de Commissie een voorstel doen voor een nieuw inter-institutioneel akkoord over Better Lawmaking.

2.2 Samenvatting

Het Better Regulation-beleid van de Europese Unie is er sinds begin 2000 in feite op gericht de procedurele waarborgen te creëren die ervoor zorgen dat nieuwe en bestaande EU wet- en regelgeving in overeenstemming zijn met het proportionaliteitsbeginsel. Daarvoor is een aantal instrumenten gecreëerd – consultatie, impact assessment en evaluatie – die nog niet zijn uitontwikkeld. Deze instrumenten kunnen in potentie bijdragen aan een betere borging van de positie van medeoverheden in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving. Daarnaast houdt Better Regulation ook in het kijken naar mogelijkheden om het bestaande acquis te vereenvoudigen en overbodige bepalingen te schrappen.

Het belang dat aan Better Regulation wordt gehecht is de afgelopen jaren toegenomen. Redenen hiervoor zijn de toenemende Euro-scepsis in een aantal lidstaten, waaronder Nederland, maar ook de economische situatie. Met de intrede van de financiële en economische crisis rond 2008 is er relatief meer aandacht gekomen voor het verminderen van de regeldruk voor bedrijven. Better Regulation staat momenteel vooral in het teken van 'meeting policy goals at minimum cost': het gaat niet zozeer over de effectiviteit van EU-handelen, maar vooral om het *efficiënter* maken van regelgeving. Het maken en onderhouden van regelgeving wordt zo meer een balanceeract, waarbij het er niet alleen om gaat dat doelen gehaald worden, maar ook nog eens tegen minimale kosten.

³⁰ COM(2014) 368.

³¹ *Commission Work Programme 2015 A New Start*, COM(2014) 910.

De belangen met betrekking tot de Better Regulation agenda verschillen tussen de betrokken actoren. De Commissie ziet het als een middel om de legitimiteit van het EU-optreden bij het grote publiek te vergroten. Voor het bedrijfsleven biedt het de kans om tot lagere lasten te komen. Voor Nederlandse medeoverheden houdt Better Regulation zowel kansen als risico's in. Het kan leiden tot meer ruimte voor lokaal maatwerk en lagere uitvoeringskosten. Anderzijds brengt het 'REFIT' (Regulatory Fitness)-programma van de Commissie voor Nederlandse medeoverheden het risico met zich mee dat een vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven leidt tot een verschuiving van administratieve lasten van het bedrijfsleven naar overheden.

Het volgende hoofdstuk maakt inzichtelijk in welke mate Europese regelgeving voor medeoverheden kosten c.q. een beperking van de beleidsruimte met zich brengt. Hierbij dient overigens te worden bedacht dat een deel van de EU-regelgeving waar medeoverheden mee te maken hebben tot stand is gekomen in een periode dat een aantal van de nieuwe instrumenten en procedures nog niet van kracht waren.

3 Kostbare en belemmerende EU wet- en regelgeving voor Nederlandse medeoverheden

Als onderdeel van dit onderzoek is onder de medeoverheden een inventarisatie uitgevoerd van de kosten en eventuele invloed op de beleidsruimte bij de implementatie van EU wet- en regelgeving. Deze inventarisatie maakt inzichtelijk voor welke onderdelen van EU wet- en regelgeving verbetering het meest urgent is. Daarnaast stelt de inventarisatie het onderzoeksteam in staat de bestaande borgingsmechanismen beter te beoordelen op hun effectiviteit en voorstellen te doen voor verbetering wanneer dat nodig of wenselijk lijkt.

In totaal hebben 78 Nederlandse medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een volledige of gedeeltelijke reactie gegeven op de online vragenlijst. Daarnaast is het beeld verder gecompleteerd via interviews, emails en brieven die het onderzoeksteam van verschillende medeoverheden mocht ontvangen. De onderzoekers hebben op deze manier een goed beeld gekregen van de onderwerpen die – in de perceptie van medeoverheden – centraal staan wanneer het gaat over relatief hoge kosten en beperking van beleidsruimte. Tegelijkertijd geeft het proces van de verzameling van de data zicht op de wijze waarop (en de mate waarin) medeoverheden een beeld hebben van de impact van EU wet- en regelgeving.

Het beantwoorden van de vragen die in dit onderzoek centraal staan blijkt niet altijd eenvoudig, in het bijzonder de vragen met betrekking tot directe kosten in verband met bepaalde EU-wetgevingsdocumenten. Om te beginnen liggen deze gegevens bij geen enkele medeoverheid ‘op de plank’. Een grote gemeente merkt op dat “wij in onze gemeentelijke administratie geen uren-specifieke data hebben met betrekking tot de diverse uitvoerings- en nalevingsposten die genoemd zijn”. Een andere gemeente geeft aan: “We houden geen administratie bij van kosten gekoppeld aan herkomst van wetgeving.” Soortgelijke geluiden klinken vanuit provincies en waterschappen. Een waterschap geeft in dit verband aan: “Wij begroten niet vanuit de bron van kosten, maar vanuit de te realiseren doelen.”

Het boven tafel krijgen van deze gegevens is wel mogelijk, maar het is niet op voorhand duidelijk hoe dit het beste kan worden aangepakt. Zo zou als startpunt kunnen worden genomen een bepaalde EU-richtlijn waarvan het vermoeden bestaat dat deze veel kosten veroorzaakt. Vervolgens zou achtereenvolgens moeten worden bepaald welke activiteiten voortvloeien uit die richtlijn, hoeveel fte’s daarmee gemoeid zijn, hoe deze fte’s moeten worden gewaardeerd om uiteindelijk uit te komen op een inschatting van de jaarlijks terugkerende directe kosten. Dit sluit echter niet uit de mogelijkheid dat een andere EU-richtlijn hogere kosten veroorzaakt. Bovendien is dan nog niets gezegd over eventuele eenmalige kosten. Een alternatieve route zou om voor de taken binnen de organisatie die de hoogste kosten met zich meebrengen na te gaan of achter die taken Europese verplichtingen schuilgaan. Ook deze route kent zijn beperkingen: zo is het in beginsel mogelijk dat voor een taak die in totaliteit lagere kosten behelst, de ‘EU-

component' toch in absolute zin groter is. Hier komt nog bij dat vaak niet kan worden nagegaan in hoeverre de activiteiten ook zouden worden uitgevoerd als hier geen Europese verplichting zou gelden. Met andere woorden of het werkelijk gaat om extra kosten die worden veroorzaakt door EU-wetgeving.

Een aantal respondenten geeft aan dat een inschatting van directe kosten vergt dat binnen de organisatie een uitvraag wordt gedaan bij verschillende personen/afdelingen; 'Europa' ligt niet in handen van één of enkele medewerkers, maar is een onderdeel van veel verschillende beleidsterreinen en steeds moeilijker te isoleren. Het verzamelen van data legt dan een groot beslag op de organisatie.

Vanwege één of een combinatie van bovengenoemde redenen heeft een aantal respondenten de vragen met betrekking tot directe kosten (en soms ook de hele vragenlijst) niet ingevuld. Zoals een gemeente het verwoordt: "Helaas hebben wij geconstateerd, dat de vragenlijst behorend bij genoemd onderzoek dermate complex van aard is, en dat het uitzoekwerk om te komen tot een grote betrouwbaarheid bij de invulling een dermate groot beslag legt op ons personeel, dat het niet opportuun is hieraan nu mee te werken." Vanuit de provincies is aangegeven dat belang wordt gehecht aan het onderzoek, maar dat het vanwege de brede vraagstelling/uitvoerigheid van het onderzoek in combinatie met het korte tijdpad voor provincies lastig is om de gevraagde gegevens (volledig) aan te leveren. Hoewel onderzoekers natuurlijk altijd hopen op een zo hoog mogelijk respons, zijn ook deze reacties van groot belang omdat ze, mede in combinatie met de uitkomst van gesprekken, een beeld geven van de wijze waarop 'Europa' een rol speelt in kosten afwegingen en in hoeverre het *überhaupt* mogelijk is om kosten goed in kaart te brengen van een beleidsdimensie die na meer dan 60 jaar Europese integratie steeds moeilijker afzonderlijk is te benaderen.

In reactie op de problemen met het beantwoorden van sommige vragen is de reactietermijn verlengd. In het begeleidende schrijven is de suggestie gedaan zich bij het beantwoorden van de vraag over directe kosten desgewenst te beperken tot één EU-wetgevingsdocument en daarvan een inschatting te geven van de extra salariskosten. Dit heeft geleid tot aanvullende respons op de vragenlijst.

Aanvullend hierop heeft met de provincies verdere afstemming plaatsgevonden. Daarbij is afgesproken dat door een vertegenwoordiging vanuit de provincies een voorselectie van beleidsterreinen en van EU-wetgevingsdocumenten zal worden gemaakt. Provincies zullen op basis van deze voorselectie één beleidsterrein en één EU-wetgevingsdocument kiezen en daarvan een kosteninschatting maken (bijvoorbeeld gebaseerd op salariskosten). Het aspect beperking van beleidsruimte wordt voor provincies buiten beschouwing gelaten.

Hoewel de onderzoekers in bijeenkomsten (zoals met de provincies) of via overleggen (met enkele gemeenten en met de koepels VNG en UvW) de survey-gegevens hebben kunnen aanvullen en kwalificeren, kunnen – gelet op de problemen die respondenten hebben ondervonden met het inschatten van niveaus van directe kosten – aan dat onderdeel van de onderzoeksresultaten niet al te vergaande conclusies worden verbonden. De kostenniveaus die in dit rapport worden vermeld zijn wat ze zijn:

inschattingen van een aantal respondenten met alle bronnen van onnauwkeurigheid en onzekerheid die daarbij horen. Ze geven hooguit een beeld van de orde van grootte waarin moet worden gedacht als het gaat om kosten als gevolg van EU wet- en regelgeving. Kostenniveaus die zijn gerapporteerd door de provincies geven een betrouwbaarder beeld, omdat daar een onderbouwing is bijgeleverd.

Hieronder worden de gegevens die dit onderzoek heeft opgeleverd per categorie van medeoverheden gepresenteerd en geanalyseerd. Immers, op welke beleidsterreinen de invloed van Brussel vooral wordt gevoeld, en welke specifieke EU-wetgevingsdocumenten het meest kostbaar of belemmerend zijn voor medeoverheden, verschilt tussen de verschillende categorieën medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen).

3.1 Gemeenten

Hieronder worden voor de resultaten van het onderzoek voor de gemeenten gepresenteerd. Aansluitend volgt een analyse.

3.1.1 Resultaten Gemeenten

Respons

52 van de 403 aangeschreven gemeenten hebben gereageerd op de vragenlijst, ofwel een responspercentage van 13%. De gemeenten die gereageerd hebben vormen gezamenlijk in termen van omvang en geografische spreiding een vrij goede afspiegeling van de totale populatie.

Directe kosten

Van de 52 gemeenten die hebben gereageerd op de vragenlijst, geven er 33 (63%) aan dat EU wet- en regelgeving voor hun organisatie directe kosten meebrengt.

Op de vraag welke EU-beleidsterreinen de hoogste directe kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengen, worden de volgende beleidsterreinen door die 33 gemeenten het meeste genoemd ('top-5 EU-beleidsterreinen met hoogste directe kosten'):

1. Concurrentie
2. Interne Markt en Diensten
3. Milieu, Klimaatbescherming en Energie
4. Justitie
5. Regionaal beleid

Andere EU-beleidsterreinen die directe kosten met zich meebrengen zijn: Werkgelegenheid, sociaal beleid en inclusie; Communicatie, Informatica en

Communicatienetwerken, inhoud (*content*) en technologie; Mobiliteit en vervoer; Gezondheid en consumenten.

Op de vraag welke EU-wetgevingsdocumenten de hoogste directe kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengen zijn, worden de volgende het meeste genoemd ('top-5 EU-wetgevingsdocumenten met hoogste directe kosten'):

1. Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren
2. Staatssteunverbod
3. Dienstenrichtlijn
4. Diensten van algemeen economisch belang / "2012 DAEB Pakket"
5. Aanbestedingsrichtlijn speciale sectoren

Andere EU-wetgevingsdocumenten die directe kosten voor gemeenten meebrengen zijn: Algemene groepsvrijstellingsverordening; EFRO-verordening; Vogel- en Habitatrichtlijn; Richtlijn Luchtkwaliteit; ESF-verordening; Richtlijn concessies; Afvalstoffenrichtlijn; Kaderrichtlijn Water.

Schattingen van het niveau van jaarlijkse directe kosten als gevolg van de Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren zijn sterk afhankelijk van de omvang van de gemeente. Kleine gemeenten schatten deze meestal op enkele tienduizenden euro's per jaar. Voor de grote gemeenten gaat het om jaarlijks naar schatting enkele tonnen tot rond een half miljoen euro of meer. Over de aard van de kosten zegt een respondent het volgende: "De kosten bestaan uit: - implementatie Nederlandse/Europese regelgeving - wijziging beleid - opleiden personeel - dagelijkse uitvoering - juridische ondersteuning etc. etc."

Veel gemeenten blijven het antwoord schuldig op de vraag of er voor de aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren beleidsalternatieven bestaan waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald tegen lagere directe kosten. Een reactie die als typerend kan worden beschouwd luidt: "Dat kan alleen als de aanbestedingsprocedure ingrijpend wordt gewijzigd. Dat is niet reëel. En in dat geval zal een alternatief moeten worden gezocht, dat waarschijnlijk nagenoeg dezelfde kosten met zich mee zal brengen. Deze kosten worden overigens niet als problematisch ervaren."

Een aantal respondenten is wél van mening dat er voor de aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren beleidsalternatieven bestaan waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald tegen lagere directe kosten. Een van de respondenten analyseert de problematiek rond de EU-aanbestedingsregels als volgt: "Bij aanbestedingen is sprake van een vergaande vorm van juridisering. Reactie hierop is meer in regels vastleggen. Advies is op procesmatig terrein minder in regels, maar in doelinstructies vast te leggen. Dit zorgt voor een vlotter verloop van het proces en minder juridische procedures bij strubbelingen in het proces." Een andere respondent geeft aan: "Regelgeving zou minder complex kunnen en meer kunnen uitgaan van vertrouwen in overheden om naar eigen inzicht transparant aan te besteden." Een kleine gemeente pleit voor het "concretiseren van vage normen in een eenduidig begrippenkader". Anderen stellen een verhoging van de drempelwaarden voor, temeer aangezien bij kleine opdrachten de internationale

belangstelling zeer klein zou zijn: “Europees aanbesteden is [een] zware procedure terwijl in de praktijk in ongeveer 98% van de gevallen alleen nationale aanbieders inschrijven. De verhouding is dus ernstig verstoord. Als slechts in 2% van de Europese aanbestedingen daadwerkelijk buitenlandse aanbieders inschrijven dan zou de EU-regelgeving daar iets mee moeten doen. Nu is in 98% van de gevallen het instrument van de EU-aanbesteding wellicht te zwaar.” Bij sommige gemeenten leidt de complexiteit van de aanbestedingsregels tot irritatie: “wetgeving waarbij de Europese Commissie kan ingrijpen of subsidies kan terugvorderen bij niet voldoen aan aanbestedingsrichtlijnen afschaffen. Als een marktpartij zich benadeeld voelt door verkeerde aanbestedingen is er een weg naar de rechter. Doel van de regelgeving is het bieden van gelijke kansen voor werkelijk geïnteresseerden en niet een zeer complex systeem waar alleen aanbestedingsdeskundigen nog uit komen.” Een andere respondent stelt voor: “Afschaffen groot deel wetgeving”.

Ook de kosten in verband met staatssteunregels zijn afhankelijk van de omvang van de gemeente. Deze worden echter vaak wat lager geschat dan de kosten in verband met aanbesteding: minder dan €10.000,- voor kleine gemeenten tot enkele tienduizenden euro's voor wat grotere gemeenten. De grote gemeenten, die zelfstandig procedures voeren, hebben te maken met hogere kosten. Het gaat bij die gemeenten om meerdere fte's, dus al snel enkele tonnen per jaar. In antwoord op de vraag naar beleidsalternatieven die lagere kosten met zich brengen, worden nagenoeg geen suggesties gedaan.

Bij de Dienstenrichtlijn is er, anders dan bij de aanbestedings- en staatssteunregels, met name sprake geweest van eenmalige kosten. Deze worden geschat op enkele tienduizenden euro's tot rond een ton. Er worden geen suggesties gedaan voor beleidsalternatieven.

Aan de 'top-5 EU-wetgevingsdocumenten' valt op dat de Aanbestedingsrichtlijn speciale sectoren hierin voorkomt, terwijl deze niet voor gemeenten geldt. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat in een aantal gevallen de vragenlijst namens de gemeente is ingevuld door één persoon die geen specialist is op het gebied van aanbesteding. Wel kan het noemen van deze richtlijn worden opgevat als een bevestiging van het belang van de aanbestedingsregels in de context van dit onderzoek. Wanneer daarnaast in aanmerking wordt genomen dat het bij diensten van algemeen economisch belang in feite gaat om de vraag of een dienst wel of niet onder de staatssteunregels valt, kan worden geconcludeerd dat het bij directe kosten voor gemeenten als gevolg van EU-regelgeving vooral gaat om de aanbestedings- en staatssteunregels.

De EFRO- en ESF-verordening worden relatief weinig genoemd. Een aantal grotere gemeenten, die er direct mee van doen hebben, rapporteert echter jaarlijkse kosten van tienduizenden tot enkele honderdduizenden euro's. Een grote gemeente spreekt bij de

uitvoering van een “extreme controledruk”. En: “De oorzaak hiervan ligt overigens niet zozeer in de EU-regelgeving met betrekking tot deze fondsen, maar bij de interpretatie daarvan binnen de lidstaten bij controlerende instanties. Dit leidt op dit moment [...] tot een onevenredige administratieve belasting.” Over de EFRO-verordening wordt door andere respondent toegelicht: “EFRO wordt regionaal ingezet via Landsdelen, hetgeen veel afstemming tussen de betrokken overheidslagen vraagt.” Als beleidsalternatief stelt een respondent eenvoudigweg voor: “minder administratieve lasten in regeling opnemen.” Met betrekking tot de ESF-verordening suggereert een respondent: “implementatie aan de landen zelf overlaten. Verantwoorden op hoofdlijnen.”

Beperking van beleidsruimte

73% van de gemeenten geeft aan dat EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie een beperking van de beleidsruimte meebrengt. Een aantal respondenten geeft aan geen directe kosten maar wel een beperking van de beleidsruimte te ervaren.

De EU-beleidsterreinen die de grootste beperking van de beleidsruimte van gemeenten meebrengen, zijn (‘top-5 meest belemmerende EU-wetgeving’):

1. Concurrentie
2. Milieu, Klimaatbescherming en Energie
3. Interne Markt en Diensten
4. Werkgelegenheid, sociaal beleid en inclusie
5. Gezondheid en consumenten

Andere EU-beleidsterreinen die een beperking van de beleidsruimte van gemeenten meebrengen zijn: Justitie; Ondernemingen en industrie; Regionaal beleid.

De top-5 van EU-wetgevingsdocumenten die de beleidsruimte van gemeenten het meest beperken zijn:

1. Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren
2. Staatssteunverbod
3. Vogel-/Habitatrichtlijn
4. Dienstenrichtlijn
5. Aanbestedingsrichtlijn speciale sectoren

Andere EU-wetgevingsdocumenten die de beleidsruimte van gemeenten beperken zijn: Diensten van algemeen economisch belang / “2012 DAEB Pakket”; Kaderrichtlijn water; Mededeling staatssteun in de vorm van garanties; ESF-verordening.

De mate waarin gemeenten belemmerd worden door aanbestedingsregels wordt verschillend beoordeeld, van “beperkt” tot “zeer ernstig”. Een aantal gemeenten geeft aan dat de aanbestedingsregels hun de ruimte ontnemen om de eigen lokale of regionale economie te ondersteunen. Dat wringt met name in de huidige economisch lastige tijd. Een gemeente illustreert dit punt als volgt: “Voorbeeld is invoering drempelbedrag (€750.000,-) bij inkoop van sociale diensten etc. Boven dit bedrag moet straks een vorm van openbare aanbesteding plaatsvinden. Hierdoor wordt de mogelijkheid beperkt om

de lokale infrastructuur op het gebied van zorg en onderwijs in stand te houden.” Deze gemeente stelt als beleidsalternatief voor: “Door op bepaalde gebieden (bijv. sociaal domein) meer beleidsvrijheid te laten aan regionale instanties.” Ook andere respondenten zijn van mening dat er voor de aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren beleidsalternatieven bestaan waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald, maar die een kleinere beperking van de beleidsruimte met zich meebrengen. Voorgestelde alternatieven komen neer op het bieden van meer vrijheid aan gemeenten, dus minder strikte regels. Een van de gedane suggesties luidt: “Procedures minder streng vastleggen in wetgeving, maar meer richten op de uitgangspunten die je met de regels wilt behalen.” Een andere respondent geeft aan: “De procedures van de betreffende richtlijn zouden “lichter” gemaakt kunnen worden zodat er meer ruimte voor decentrale overheden ontstaat om nadere invulling te geven aan de richtlijn. Hierdoor worden de administratieve lasten voor de overheid maar ook voor marktpartijen beperkt.”

Gemeenten beoordelen de mate waarin zij belemmerd worden door de staatssteunregels meestal als “gematigd”. Een respondent geeft aan: “Met name op het terrein van volkshuisvesting en woningbouw is sprake van knellende regels. De woningmarkt binnen Europa is diffuus en zeker niet altijd te vergelijken met de Nederlandse situatie. Voorbeelden zijn de hoge grondwaarde en hoge koopprijzen. Vanuit sociaal oogpunt is het voor Nederlandse gemeenten wenselijk het aanbod te subsidiëren, terwijl dit vanuit staatssteun niet mogelijk is.” Als beleidsalternatief stelt een (andere) respondent een versoepeling van de richtlijnen voor.

Gemeenten worden in “ernstige” mate belemmerd door de Vogel- en Habitatrichtlijn, en het daaraan gekoppelde Natura 2000, het Europese netwerk van natuurgebieden.³² Verschillende respondenten geven aan dat het Natura 2000-beleid in de aangewezen gebieden nauwelijks ontwikkeling toelaat. Dit zou het gevolg zijn van een wijze van implementeren in nationale wetgeving die veel verder gaat dan de Europese wetgever zou hebben beoogd. Zoals een respondent aangeeft: “Vanwege zeer strikte uitleg van Natura 2000 (overigens meer op provinciaal/nationaal dan op Europees niveau) vrijwel geen ontwikkelmogelijkheden in Natura 2000-gebieden.” Een ander geeft aan: “Deze maatregelen beperken de vrijheid van de gemeente in ernstige mate. Lokaal (en soms ook regionaal) gewenste ontwikkelingen, worden hierdoor tegengehouden.” En: “Het lijkt nu soms alsof er lukraak gebieden worden aangewezen die het stempel ‘vogelrichtlijn’ ‘habitatrictlijn’ ‘natura 2000’ enz. krijgen. Voor de gebieden heeft dit grote consequenties! Mocht je het belangrijk vinden om gebieden voor dergelijke doelen aan te wijzen, zou je deze gebieden hier ook voor moeten compenseren.” Andere suggesties voor verbetering luiden: “Provinciale en nationale

³² Voor Nederland heeft de Staatssecretaris van EZ in 2006 ruim 160 Natura 2000-gebieden aangemeld in Brussel. Het vervolgproces – de definitieve aanwijzing waarna binnen 3 jaar een beheerplan wordt opgesteld – verloopt echter traag. Op dit moment hebben slechts tien gebieden de volledige procedure doorlopen.

interpretatie/implementatie die dichter bij doelstelling van Europa ligt” en “Minder stringent, meer rekening houdend met ligging/omgeving”.

De mate waarin gemeenten belemmerd worden door de Dienstenrichtlijn wordt verschillend beoordeeld, van “beperkt” tot “ernstig.” Suggesties voor beleidsalternatieven waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald, maar die een kleinere beperking van de beleidsruimte met zich meebrengen, luiden: “Dienstenrichtlijn algemener maken zodat nationaal recht daaraan een vrijere invulling kan geven, e.e.a. met motiveringsplicht voor de betreffende (decentrale) nationale overheid in concrete gevallen,” en “Verhoging drempel toegankelijkheid Europese dienstverleners.”

Op de Aanbestedingsrichtlijn specifieke sectoren wordt hier om eerder genoemde reden niet nader ingegaan.

3.1.2 Analyse Gemeenten

Respons

Het relatief lage responspercentage bij gemeenten van 13% kan niet alleen worden toegeschreven aan de complexiteit van sommige van de gestelde vragen. Er was bijvoorbeeld de mogelijkheid om in de beantwoording aan te geven waarom een bepaalde vraag niet kon worden beantwoord. Dit betekent dat het responspercentage toch ook iets zegt over het belang dat door gemeenten aan het onderwerp wordt gehecht. Dit beeld wordt bevestigd in enkele interviews, waarin gemeenten aangeven dat (geparafraseerd) ‘Europa niet de gesprekken bij de koffieautomaat domineert’. Gemeenten zijn vooral druk met veel andere onderwerpen, maar hebben soms ook onvoldoende zicht op de Europese oorsprong van een regel of de mate waarin ‘Den Haag’ invloed heeft gehad op de uiteindelijke nationale invulling.

Directe kosten

Het opvallend lage percentage respondenten dat aangeeft dat EU wet- en regelgeving directe kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengt (namelijk 63%) draagt bij aan het beeld dat gemeenten directe kosten als gevolg van Europese wet- en regelgeving niet als een prioriteit beschouwen. De vraag bij welke partij – Rijk of gemeenten – precies de financiële prikkel ligt om kosten voor gemeenten als gevolg van Europese regelgeving zo laag mogelijk te houden, ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar een achterliggende reden hiervan zou kunnen zijn dat Nederlandse gemeenten in beginsel door het Rijk financieel worden gecompenseerd voor nieuwe taken; en dus ook taken als gevolg van EU-wetgeving.³³ De financiële prikkel om kosten als gevolg van Europese regelgeving voor gemeenten zo laag mogelijk te houden lijkt daardoor op dit moment eerder bij het Rijk dan bij gemeenten te liggen. Bij de onderzoekers roept dit de

³³ Wet Financiële Verhoudingen.

vraag op of het mogelijk is om de compensatie als voldoende te beoordelen wanneer het lastig blijkt de kosten goed in kaart te brengen. Eén gemeente geeft desgevraagd aan dat er “geen relatie is tussen wat er aan Europese wetgeving binnenkomt en de uitkering uit het Gemeentefonds”.

Zoals te verwachten valt, bestaat overeenkomst tussen de ‘top-5 EU-beleidsterreinen’ en de ‘top-5 EU-wetgevingsdocumenten’ die de hoogste directe kosten voor gemeenten meebrengen. Echter, een opvallende uitzondering hierop is Justitie: gemeenten noemen Justitie als een van de terreinen die hoge directe kosten met zich meebrengt, echter onder de EU-wetgevingsdocumenten die regelmatig worden genoemd zijn er geen die onder het beleidsterrein Justitie vallen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ten behoeve van respondenten in de aanduiding van EU-beleidsterreinen bij Justitie is aangegeven dat onder andere vrij verkeer van Europese burgers en privacy daartoe behoren.

De geschatte niveaus van de directe kosten zijn bescheiden wanneer die worden afgezet tegen de omvang van de begroting van gemeenten (al gauw richting de honderd miljoen tot enkele miljarden voor de grootste gemeenten).

De directe kosten als gevolg van aanbestedingsregels betreffen met name de kosten om zichzelf te informeren over de actuele stand van de regelgeving (inclusief kennisdeling binnen de organisatie) en het correct toepassen van de regels bij het vergeven van werken, diensten of leveringen aan ondernemers (inclusief juridisch advies). Omdat de aanbestedingsregels direct verband houden met het functioneren van de interne markt én de EU gebonden is aan afspraken inzake overheidsopdrachten die in WTO-verband zijn gemaakt, worden deze regels tamelijk precies op EU-niveau bepaald en laten ze weinig ruimte voor een specifiek (sub-)nationale invulling. Dit betekent ook dat de directe kosten met name het gevolg zijn van beleidskeuzes die op EU-niveau (of zelfs daarboven) zijn gemaakt. Echter, voor zover directe kosten deels het gevolg zijn van de complexiteit van EU-regels – en dat is hier nadrukkelijk het geval – kan de nationale wetgeving waarmee de EU-regels worden geïmplementeerd (in Nederland de Aanbestedingswet 2012 en bijbehorende lagere regelgeving) wel helpen bij het op een heldere wijze presenteren van de regels. Overigens zijn begin 2014 nieuwe aanbestedingsrichtlijnen vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad. Lidstaten hebben tot begin 2016 de tijd om de nieuwe richtlijnen te implementeren in nationale wetgeving. Dit betekent ook dat een discussie over verdere aanpassing van de Europese aanbestedingsregels op dit moment minder opportuun is.

Bij de directe kosten als gevolg van staatssteunregels (inclusief DAEB) gaat het met name om de kosten om zichzelf te informeren over de actuele stand van de regelgeving (inclusief kennisdeling binnen de organisatie) en het correct toepassen van de regels bij het steunen van ondernemingen (inclusief juridisch advies). Voor staatssteunregels geldt zelfs nog meer dan voor aanbestedingsregels, dat deze op Europees niveau worden

bepaald. Het juridische kader bestaat naast de Verdragsbepalingen en een bij het Verdrag horend Protocol (Nr.26) over diensten van algemeen economisch belang, uit een aantal vrijstellingsverordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen. Hoewel er op het principeverbod vele uitzonderingen bestaan, worden de regels omtrent die uitzonderingen dus wel volledig op EU-niveau bepaald. Er geldt in die zin geen nationale implementatieruimte. De directe kosten voor medeoverheden zijn dan ook volledig aan beleidskeuzes op EU-niveau toe te schrijven.

Bij de Dienstenrichtlijn is er, zoals hierboven aangegeven, met name sprake geweest van eenmalige kosten. Deze kunnen worden verklaard door de eenmalige acties die gemeenten hebben moeten uitvoeren om te voldoen aan de Dienstenwet (waarmee de Dienstenrichtlijn in Nederland is geïmplementeerd). Zo moesten vergunningsstelsels worden doorgelicht om vast te stellen of ze aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Ook moest een centraal elektronisch loket voor dienstverleners (het 'Dienstenloket') worden ingericht, en gingen toezichthouders bij gemeenten werken met het Interne Markt Informatie (IMI)-systeem. Omdat bij de Dienstenrichtlijn vooral sprake is geweest van eenmalige kosten, is verbetering van deze richtlijn minder urgent.

Het vaststellen welke specifieke EU wet- en regelgeving het meest kostbaar is vormt een eerste stap bij het eventueel verlagen van kosten. Vervolgens is de vraag: kunnen de kosten worden beperkt zonder af te doen aan de effectiviteit? Zoals eerder aangegeven zal die vraag niet door dit onderzoek kunnen worden beantwoord. Wel kan, als wij de aanbestedingsregels als voorbeeld nemen, worden gezegd dat dit naar de mening van een aantal respondenten het geval is. Vereenvoudiging is sowieso altijd wenselijk (ervan uitgaande dat de baten van vereenvoudiging opwegen tegen de kosten van het aanpassen van de regels). Echter, bij inhoudelijke wijzigingen aan de regels is de afweging complexer: die zijn alleen wenselijk als de kostenbesparing bij gemeenten groter is dan de 'kosten' van een iets lager niveau van concurrentie (*other things equal*). Hoe dan ook, een dergelijke afweging lijkt bij het huidige aanbestedingskader niet te zijn gemaakt: als er momenteel al sprake is van een optimale situatie dan is dat toeval.

Een vraag voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn: wat zijn de geschatte kosten van de Europese aanbestedingsregels voor Nederlandse medeoverheden? Welke beleidsalternatieven zijn er (bijvoorbeeld hogere drempelbedragen of generieke uitzonderingen), en welke besparing zou per beleidsalternatief kunnen worden gerealiseerd? Die kostenbesparing zou dan moeten worden afgewogen tegen de mogelijk kleinere doelbereiking.

Beperking van beleidsruimte

Zoals hierboven is vermeld, geeft 73% van de gemeenten aan dat EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie een beperking van de beleidsruimte meebrengt. Vergelijking van dit percentage met het eerder genoemde percentage van 63% van de gemeenten waarvoor EU-regelgeving directe kosten met zich brengt, laat zien dat voor gemeenten beperking van beleidsruimte als gevolg van EU-regels een belangrijker issue is dan

directe kosten. Een aantal respondenten geeft aan geen directe kosten maar wel een beperking van de beleidsruimte te ervaren.

Net als bij directe kosten scoren ook bij beperking van beleidsruimte de aanbestedings- en staatssteunregels het hoogst. Het gaat echter in beide gevallen wel om een verschillende problematiek. Bij directe kosten gaat het vooral om de kosten die gemaakt moeten worden om de regels op een correcte manier na te leven. Bij beperking van beleidsruimte zit de pijn niet in de kosten of in het capaciteitsbeslag, maar in het feit dat de regels gemeenten belemmeren om bijvoorbeeld de lokale economie te ondersteunen.

Het Natura 2000-beleid leidt voor gemeenten niet zozeer tot directe kosten (de uitvoering ligt primair bij de provincies), maar wel tot een “ernstige” beperking van de beleidsruimte. Omdat de Vogel- en Habitatrichtlijn ruimte bieden voor een specifieke invulling op nationaal niveau, is de beperking van beleidsruimte mogelijk mede het gevolg van keuzes die op nationaal niveau zijn gemaakt bij de implementatie van de richtlijnen. In de paragraaf over provincies wordt nader op het Natura 2000-beleid ingegaan.

Voor wat betreft de Dienstenrichtlijn lijkt de eerder aangehaalde reactie - “Dienstenrichtlijn algemener maken zodat nationaal recht daaraan een vrijere invulling kan geven, e.e.a. met motiveringsplicht voor de betreffende (decentrale) nationale overheid in concrete gevallen,” te suggereren dat sommige gemeenten meer vrijheid zouden willen bij de manier waarop markttoegang wordt gegarandeerd voor dienstverleners. Uit het onderzoek wordt echter niet precies duidelijk hoe gemeenten hierdoor concreet worden beperkt in hun handelen.

3.2 Provincies

Hieronder worden voor de resultaten van het onderzoek voor de provincies gepresenteerd. Aansluitend volgt een analyse.

3.2.1 Resultaten Provincies

Respons

11 van de 12 provincies hebben een bijdrage geleverd aan het onderzoek (responspercentage 92%). De hieronder weergegeven resultaten zijn gebaseerd op (gedeeltelijke) reacties op de vragenlijst gecombineerd met input die, naar aanleiding van de nadere afstemming die met de provincies heeft plaatsgevonden, per email is ontvangen.

Directe kosten

Alle 11 provincies die hebben gereageerd op de vragenlijst, geven aan dat EU wet- en regelgeving voor hun organisatie directe kosten meebrengt. Daarbij wordt er wel nadrukkelijk op gewezen dat in veel gevallen moeilijk is te bepalen in hoeverre sprake is van *extra* kosten ten opzichte van de situatie waarin er geen EU-regels zouden gelden. Zoals een provincie het verwoordt: “Wij kunnen niet zonder meer kosten benoemen die wij moeten maken in verband met Europese regelgeving. Van belang is dat een groot deel van de Europese regelgeving bestaat uit richtlijnen die geïmplementeerd zijn in nationale regelgeving. Bijvoorbeeld over milieueffectrapportage. Als de Europese richtlijnen hierover zouden vervallen, zou de nationale wetgeving hierover aangepast kunnen worden en zouden we mogelijk vrijer zijn in de keuze van instrumenten. Bij het realiseren van infrastructurele projecten leiden Europese regels soms tot extra kosten. De staatssteunregels kunnen leiden tot aanzienlijk hogere kosten in verband met (moeizame) grondverwerving. En de regels over het beschermen van natuurgebieden stellen ook hun beperkingen. De voorbeelden [...] laten zien dat de kosten niet zouden wegvallen als de regels zouden vervallen. De belangen waar de regels over gaan, zijn voor een belangrijk deel ook onze belangen. We zouden wel vrijer zijn om meer optimale keuzes te maken.”

Provincies geven aan dat in ieder geval de volgende EU-beleidsterreinen voor hen directe kosten meebrengen: Milieu, Klimaatbescherming en Energie; Mobiliteit en vervoer; Regionaal beleid; Concurrentie; Landbouw en plattelandontwikkeling. Omdat deze beleidsterreinen niet zijn gebaseerd op het aantal keren dat deze genoemd zijn door afzonderlijke provincies, maar op een selectie door een vertegenwoordiging van de provincies, wordt binnen de genoemde EU-beleidsterreinen geen rangschikking aangebracht.

Overigens worden door bepaalde provincies in relatie tot directe kosten ook nog de volgende EU-beleidsterreinen genoemd: Onderzoek en Innovatie; Maritieme Zaken en Visserij.

Provincies geven aan dat in ieder geval de volgende EU-wetgevingsdocumenten voor hen directe kosten met zich brengen: Vogel- en Habitatrichtlijn; Kaderrichtlijn water; EFRO-verordening; ELFPO-verordening (=Plattelandontwikkelingsprogramma POP); Staatssteunverbod. Omdat deze EU-wetgevingsdocumenten niet zijn gebaseerd op het aantal keren dat deze genoemd zijn door afzonderlijke provincies, maar op een selectie door een vertegenwoordiging van de provincies, wordt binnen de genoemde EU-wetgevingsdocumenten geen rangschikking aangebracht.

Overigens wordt door bepaalde provincies in relatie tot directe kosten ook de Richtlijn Luchtkwaliteit genoemd.

Vier provincies hebben een onderbouwde raming opgesteld van de directe kosten in verband met de Vogel- en Habitatrichtlijn, en het daarop gebaseerde Natura 2000-

beleid. In Nederland zijn de genoemde richtlijnen geïmplementeerd in de Flora- en Faunawet en in de Natuurbeschermingswet. Werkzaamheden voor provincies die voortvloeien uit de Nederlandse implementatie van beide richtlijnen betreffen onder meer het (in samenwerking met het Rijk) opstellen van een beheerplan voor ieder Natura 2000-gebied, waarin wordt vastgelegd welke activiteiten, op welke wijze mogelijk zijn. En het uitvoeren van herstelmaatregelen in de natuur die volgen uit de beheerplannen. Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor vergunningverlening voor activiteiten met een verslechterend of significant verstorend effect op de beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Zo zijn veehouderijen vanwege de emissie van verzurende stoffen aan een vergunningplicht gebonden. Vanwege de vergunningplicht moet voor veel projecten in de Natura 2000-gebieden een beoordeling worden gemaakt of een milieueffectrapportage worden opgesteld, ook hier is veel tijd en geld mee gemoeid. En ten slotte is er natuurlijk nog de beleidsontwikkeling die tijd en energie vraagt.

Het Natura 2000-beleid vraagt een eigen personele inzet per provincie van tussen de 3 en 7,5 fte. Daarnaast maken provincies gebruik van externe inhuur, onder meer bij het opstellen van milieueffectrapportages en bij de uitvoering van de vergunningverlening. Daarbij gaat het per provincie om enkele tot meer dan tien fte's. Daarmee gaat het in totaliteit om jaarlijkse directe kosten per provincie van ten minste tussen een half miljoen en enkele miljoenen euro's.³⁴ Hierbij is de inzet van experts die werkzaam zijn bij de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) niet inbegrepen.

Enkele provincies geven aan dat de kosten rond 2014/2015 relatief hoog zijn in vergelijking met voorgaande en komende jaren. Redenen die hiervoor worden aangevoerd zijn dat het opstellen van veel beheerplannen (die zes jaar geldig blijven) in de afrondende fase verkeert, en dat momenteel veel aandacht wordt besteed aan het opzetten van de zogenoemde Programmatie Aanpak Stikstof (PAS), die op zijn beurt meer ruimte moet scheppen voor vergunningverlening voor economische activiteiten.

Verschillende provincies geven aan dat de kosten deels veroorzaakt zijn door keuzes op nationaal niveau bij de implementatie van de richtlijnen. Zo geeft een provincie aan: "Formeel maakt het opstellen van een beheerplan geen deel uit van de Vogel- en Habitatrichtlijn; wel dienen "instandhoudingsmaatregelen" genomen te worden. In Nederland worden die maatregelen in beheerplannen gedefinieerd. Het maken van beheerplannen is daarmee dus een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse interpretatie en uitwerking van de richtlijnen, dat ook in de Natuurbeschermingswet '98 verankerd is." Een andere provincie geeft over de Habitatrichtlijn aan: "De kosten zitten niet in de richtlijn zelf, maar in de implementatie in Nederland. In 2014 zijn de kosten zo hoog vanwege de invoering van de PAS, die weer een gevolg is van de invulling van de habitatrichtlijn."

³⁴ Hierbij is, tenzij anders aangegeven door provincies, uitgegaan van jaarlijkse directe kosten per fte van €75000 (inclusief 25% opslag voor overheadkosten).

De Kaderrichtlijn water vraagt een personele inzet per provincie van tussen 1 en 2,5 fte, zo blijkt uit onderbouwde ramingen door zeven provincies. In kostentermen komt dit jaarlijks neer op minder dan een ton tot enkele honderdduizenden euro's.³⁵ De werkzaamheden vloeien voort uit de verantwoordelijkheid die de provincies dragen voor het vaststellen van de kwaliteitsdoelstellingen voor de individuele waterlichamen (waarvan er al snel tientallen per provincie zijn). De werkzaamheden bestaan onder meer uit het opstellen van inventarisaties en rapportages en het formuleren van maatregelen. Daarnaast is veel tijd gemoeid met de afstemming met het Rijk (dat verantwoordelijk is voor de stroomgebiedbeheerplannen waarin de individuele waterlichamen zijn gebundeld) en – in het bijzonder – met de waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de vastgestelde maatregelen. Om de zes jaar worden alle waterlichamen onderzocht om vast te stellen of aanpassing van de plannen nodig is. Rond die periode treedt een piek op in het capaciteitsbeslag.

Naast de personeelskosten is sprake van enkele aanvullende kostenposten. Zo dragen provincies jaarlijks enkele tienduizenden euro's bij aan een meetnet waarmee de grondwaterkwaliteit wordt gemonitord. Ook dragen de gezamenlijke provincies jaarlijks €180 000 bij aan het Informatiehuis Water, dat zich voornamelijk richt op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water. Daarmee komen in totaliteit de directe kosten voor provincies die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water op jaarlijks iets meer dan een ton tot enkele honderdduizenden euro's.

In de Memorie van Toelichting van de implementatiewet EU-Kaderrichtlijn Water (2000) valt te lezen: "Voor veel inventarisaties, rapportages en maatregelen waarin de kaderrichtlijn voorziet kan gebruik worden gemaakt van bestaande verzamelingen en systemen." Volgens één provincie is dat "niet helemaal uitgekomen". "Met name het bijhouden van de gegevensstroom en de rapportageverplichtingen heeft wel het nodige teweeggebracht en vraagt veel inzet. Het opstellen en bijhouden van de zogenoemde factsheets per waterlichaam, vraagt steeds meer tijd die niet was voorzien. Maar ook de afstemming tussen verschillende overheden binnen de stroomgebieden vraagt veel tijd, zowel ambtelijk als bestuurlijk."

De drie zuidelijke provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg hebben een opgave opgesteld van directe kosten in verband met de EFRO-verordening. Om EFRO-gelden zo goed mogelijk te laten bijdragen aan de economische versterking van Zuid-Nederland bundelen deze drie provincies de krachten in het Operationeel Programma Zuid-Nederland (OP-Zuid). OP-Zuid wordt uitgevoerd door Stimulus Programmamanagement, dat onderdeel is van de provincie Noord-Brabant. Over de programmaperiode 2007-2013 betroffen de totale kosten van de uitvoering van OP-Zuid €21 miljoen, dat wil zeggen gemiddeld €3 miljoen per jaar. Hierbij zijn naast de salariskosten ook de kosten van inhuur van advies en de kosten in verband met

³⁵ Hierbij zijn in enkele gevallen de grondwaterrichtlijn en de nitraatrichtlijn expliciet inbegrepen, omdat werkzaamheden moeilijk te scheiden waren van de werkzaamheden in verband met de Kaderrichtlijn water.

publicatieverplichtingen inbegrepen. Tegenover deze kosten stond een bedrag van €665 miljoen aan subsidiabele kosten.

Over de directe kosten in verband met de ELFPO-verordening (=Plattelandsontwikkelingsprogramma POP) werden geen gegevens ontvangen.

Eén provincie heeft een inventarisatie gemaakt van het capaciteitsbeslag dat binnen haar afdeling Juridische Zaken gemoeid is met de interne advisering over staatssteun. Het betreft naar schatting 4,5 fte, hetgeen overeenkomt met ca. €450 000 (inclusief overhead). Hierbij gaat het met name om het toetsen van subsidieregelingen en andere vormen van steun zoals garanties, aan de staatssteunregels. Maar ook kennisontwikkeling is hierin meegenomen. Daarnaast speelt staatssteun een rol bij ca. 20% van de externe adviezen door de huisadvocaat. Hiermee is jaarlijks zo'n twee ton gemoeid, wat de totale directe kosten voor deze provincie op zo'n 6,5 ton brengt.

Meer in het algemeen, maar zeker ook ten aanzien van de Kaderrichtlijn water, viel een analyse van de oorsprong van de genoemde kosten (en de eventuele beperking van beleidsruimte) buiten de reikwijdte van het onderzoek. Vanuit het Ministerie van IenM is (via de begeleidingscommissie) aangegeven dat kosten voortkomen uit de Richtlijn zelf en dat deze zo lastenluw mogelijk en zonder 'nationale koppen' is omgezet. Eerder hebben wij al aangegeven dat het voor medeoverheden vaak moeilijk is na te gaan of kosten rechtstreeks voortkomen uit EU-wet en regelgeving of dat er ook via een andere implementatievorm nog winst te behalen zou zijn geweest. Daarnaast is niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld rapportageverplichtingen voortkomen uit andere Richtlijnen, maar dat deze in de perceptie van de Provincie 'binnen de context' van de Kaderrichtlijn water vallen. Tot slot geldt ook in dit kader de algemene opmerking dat onduidelijk is welke kosten er zouden zijn wanneer de Kaderrichtlijn water er niet zou zijn geweest en de materie geregeld zou zijn via wet- en regelgeving met een nationale oorsprong.

Beperking van beleidsruimte

Provincies hebben zich, in overleg met het onderzoeksteam, geconcentreerd op het onderdeel directe kosten. Enkele opmerkingen met betrekking tot beperking beleidsruimte suggereren dat ook op dat punt de Habitatrichtlijn het meest in het oog springt.

3.2.2 Analyse Provincies

Respons

De hoge respons vanuit provincies en het inhoudelijke karakter van de geleverde input geeft aan dat provincies belang hechten aan het onderzoeksvraagstuk. Net als gemeenten worden ook Nederlandse provincies in beginsel door het Rijk financieel worden gecompenseerd voor nieuwe taken, dus ook taken als gevolg van EU-wetgeving,

hetgeen echter voor provincies “niet zo voelt”. De vraag bij welke partij – Rijk of provincies – precies de financiële prikkel ligt om kosten voor provincies als gevolg van Europese regelgeving zo laag mogelijk te houden, valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Directe kosten

De geschatte niveaus van de directe kosten liggen voor provincies wat hoger dan voor gemeenten met een vergelijkbare begroting (ofwel de grotere gemeenten). Deze zijn echter nog altijd bescheiden wanneer die worden afgezet tegen de omvang van de jaarlijkse begroting van provincies (gemiddeld rond de €1 miljard).

Zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn als de Kaderrichtlijn water bieden ruimte voor een specifieke invulling op nationaal niveau. De vraag of dit betekent dat directe kosten en beperking van beleidsruimte mogelijk mede het gevolg zijn van gemaakte implementatie keuzes zou nader onderzocht kunnen worden.

Verschillen tussen provincies in niveaus van directe kosten in verband met de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn onder meer te verklaren door verschillen in het aantal Natura 2000-gebieden. Ook het aantal veehouderijen is van belang (deze zijn door emissie van verzurende stoffen aan een vergunningplicht gebonden).

Voor EFRO geldt dat het regelgevende kader op EU-niveau wordt bepaald, maar dat de regels nationaal door controlerende instanties moeten worden geïnterpreteerd. Regels kunnen nationaal strikt of minder strikt worden geïnterpreteerd.

De hierboven bij Analyse Gemeenten gemaakte opmerkingen over aanbestedings- en staatssteunregels zijn ook van toepassing op de provincies.

3.3 Waterschappen

Hieronder worden voor de resultaten van het onderzoek voor de waterschappen gepresenteerd. Aansluitend volgt een analyse.

3.3.1 Resultaten Waterschappen

Respons

Van de 23 waterschappen hebben er 15 input geleverd op de vragenlijst. Dit betekent een responspercentage van 65%. Waterschappen die de vragenlijst niet hebben ingevuld, voeren als reden aan het benodigde capaciteitsbeslag, gelet op het feit dat gevraagde gegevens niet standaard beschikbaar zijn.

Directe kosten

Vrijwel alle waterschappen die hebben gereageerd op de vragenlijst, geven aan dat EU wet- en regelgeving voor hun organisatie directe kosten meebrengt (14 van de 15 waterschappen ofwel 93%). Daarbij wordt er wel nadrukkelijk op gewezen dat in veel gevallen moeilijk is te bepalen in hoeverre sprake is van *extra* kosten ten opzichte van de situatie waarin er geen EU-regels zouden gelden. Zoals een waterschap het verwoordt: “De EU richtlijn met de grootste impact op een waterschap is de Kader Richtlijn Water (KRW). Die is kaderstellend voor onze opgave in het watersysteem. Ons bestuur bepaalt de te bereiken doelen in het watersysteem tegen het kader van de normen die de KRW stelt. Precies zoals het doel van de KRW is. Of dit ons extra kosten oplevert is niet te zeggen. Wel dat het de beleidsvrijheid beperkt. Maar dat is dus geen probleem, maar juist de bedoeling van de norm. (Als je daar iets op tegen hebt is dat een politiek standpunt, maar geen bedrijfskundig oordeel). Een ander voorbeeld zijn de Europese aanbestedingsregels. Die hebben evident gevolgen voor onze bedrijfsvoering. Ze bepalen voor een deel hoe wij inkopen. Het zou maar zo kunnen dat wij hierdoor meer capaciteit op onze inkoopafdeling nodig hebben. Maar omdat de capaciteit op die afdeling is gekoppeld aan de totale workload is die niet terug te herleiden tot deze richtlijn. Daarnaast geldt voor deze Europese regels dat als ze niet bestonden, de kans groot is dat er nationale regelgeving zou zijn.”

Op de vraag welke EU-beleidsterreinen de hoogste directe kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengen, worden de volgende beleidsterreinen door die 14 waterschappen het meeste genoemd:

1. Milieu, Klimaatbescherming en Energie
2. Concurrentie
3. Landbouw en plattelandsontwikkeling

Andere beleidsterreinen worden niet vaker dan eenmaal genoemd, en blijven om die reden buiten beschouwing.

Op de vraag welke EU-wetgevingsdocumenten de hoogste directe kosten voor de eigen organisatie met zich meebrengen, worden de volgende het meeste genoemd:

1. Kaderrichtlijn water
2. Zwemwaterrichtlijn
3. Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren
4. Richtlijn prioritair stoffen
5. Richtlijn overstromingsrisico's

Een ander EU-wetgevingsdocument dat directe kosten voor waterschappen met zich meebrengt, is de Richtlijn stedelijk afvalwater.

De meeste waterschappen schatten de directe kosten in verband met de Kaderrichtlijn water op een bedrag van tussen de enkele honderdduizenden en enkele miljoenen euro's per jaar. Een beleidsalternatief waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden

bereikt tegen lagere directe kosten, luidt volgens een van de respondenten: “Vervuilingruimte in plaats van geen afwenteling als beleidsuitgangspunt. Goed scorende landen laten investeren in Nederland (scoort slecht) via overdrachtsubsidies.”

Schattingen voor de jaarlijkse directe kosten als gevolg van de Zwemwaterrichtlijn liggen tussen de enkele tienduizenden euro's en een ton. Er worden geen suggesties gedaan voor beleidsalternatieven.

Schattingen voor de jaarlijkse directe kosten als gevolg van de Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren variëren tussen enkele tienduizenden euro's en enkele honderdduizenden euro's. Een waterschap geeft aan dat “de Europese aanbestedingswetgeving als een administratieve last wordt ervaren en voor ons gevoel weinig toegevoegde waarde brengt.” Ter toelichting wordt aangegeven: “Wanneer je boven de grens komt bij een aanbesteding en je weet dat er geen Europese aanbidders zijn zul je toch Europees moeten aanbesteden. Dit is erg kostbaar.” Genoemde beleidsalternatieven waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald tegen lagere directe kosten zijn onder andere: “Drempel verhogen van alle categorieën, zodat alleen substantiële aanbestedingen Europees worden aanbesteed,” en “Meer meervoudig onderhandse aanbestedingen en m.n. Europese drempelbedragen verhogen, vooral voor leveringen en diensten.”

Voor de Richtlijn prioritair stoffen en de Richtlijn overstromingsrisico's wordt geen of nagenoeg geen informatie omtrent kostenniveau's gemeld. Ook worden geen suggesties gedaan voor beleidsalternatieven.

Beperking van beleidsruimte

Een kleine meerderheid (55%) van de waterschappen geeft aan dat EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie een beperking van de beleidsruimte met zich meebrengt. Anders dan voor gemeenten zijn voor waterschappen directe kosten als gevolg van EU-regelgeving kennelijk een belangrijkere issue dan beperking van beleidsruimte.

De EU-beleidsterreinen die de grootste beperking van de beleidsruimte van waterschappen met zich meebrengen, zijn:

1. Milieu, Klimaatbescherming en Energie
2. Concurrentie

Andere beleidsterreinen worden niet vaker dan eenmaal genoemd, en blijven om die reden buiten beschouwing. Landbouw en plattelandsontwikkeling – wel regelmatig genoemd bij directe kosten – wordt door geen enkel waterschap genoemd in relatie tot beperking van beleidsruimte.

De EU-wetgevingsdocumenten die de beleidsruimte van waterschappen het meest beperken zijn:

1. Kaderrichtlijn water
2. Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren

Andere beleidsterreinen worden niet vaker dan eenmaal genoemd, en blijven om die reden buiten beschouwing.

De mate waarin waterschappen door de Kaderrichtlijn water worden belemmerd wordt verschillend beoordeeld: van een “beperkte” tot “ernstige” belemmering. Een voorgesteld beleidsalternatief waarmee het doel van de richtlijn kan worden behaald tegen een kleinere beperking van de beleidsruimte, luidt: “Afweging kunnen maken met andere beleidskeuzes inzake waterbeheer bijvoorbeeld: veiligheid”.

De mate waarin de Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren waterschappen belemmert, wordt beoordeeld als “beperkt” tot “gematigd”. De Unie van Waterschappen geeft aan: “Ook de waterschappen ervaren de aanbestedingsregels als een beperking van hun beleidsruimte. De cijfers met betrekking tot het effect van Europees aanbesteden zijn vergelijkbaar met die van gemeenten. Van de Europese aanbestedingen landde 92% regionaal, 7% nationaal en slechts 1% Europees.” Als beleidsalternatief wordt door een waterschap het verhogen van drempelbedragen genoemd.

3.3.2 Analyse Waterschappen

Respons

De substantiële respons geeft aan dat de waterschappen belang hechten aan het onderzoeksvraagstuk. Hoewel het belang van de onderzoeksvraagstukken voor alle medeoverheden evident is, is een verschil tussen gemeenten en provincies enerzijds en waterschappen anderzijds is dat de waterschappen geen financiële compensatie ontvangen van het Rijk voor nieuwe taken die voortvloeien uit EU-regelgeving. Zij dekken de kosten van die taken uit de waterschapsheffing die zij innen van gebruikers.

Directe kosten en beperking van beleidsruimte

Zoals hierboven gemeld geeft 93% van de waterschappen aan dat EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie directe kosten met zich meebrengt. Bij beperking van de beleidsruimte is dit percentage 55%. Anders dan voor gemeenten zijn voor waterschappen directe kosten als gevolg van EU-regelgeving – hoewel moeilijk te meten – kennelijk een belangrijker issue dan beperking van beleidsruimte. Mogelijk kan het verschil tussen gemeenten en waterschappen in het belang dat wordt gehecht aan directe kosten mede worden verklaard door de verschillende wijze waarop deze medeoverheden worden gefinancierd.

De uitvoering (en bekostiging) van de Kaderrichtlijn water vindt in Nederland vooral plaats door de waterschappen. De kosten worden veroorzaakt door het uitvoeren van de maatregelen die nodig zijn om de kwaliteitsdoelen voor het watersysteem te realiseren. Er vindt intensieve afstemming met de provincies plaats. Omdat de Kaderrichtlijn water ruimte biedt voor een specifieke invulling op nationaal niveau, zijn directe kosten en beperking van beleidsruimte mogelijk mede het gevolg van keuzes die op nationaal niveau zijn gemaakt bij de implementatie van de richtlijn. Of deze keuzes anders gemaakt hadden kunnen of moeten worden valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek (zie hierboven ook de behandeling van de Kaderrichtlijnwater met betrekking tot de Provincies).

De Zwemwaterrichtlijn is kaderstellend voor de taak van de waterschappen om veilig en schoon zwemwater te realiseren. Waterschappen nemen maatregelen om daar waar nodig de waterkwaliteit te verbeteren. Daarnaast zijn de waterschappen verantwoordelijk voor het bewaken van de zwemwaterkwaliteit tijdens het zwemseizoen. De Zwemwaterrichtlijn stelt normen voor de waterkwaliteit, de maatregelen die worden genomen om die normen te halen kunnen grotendeels op nationaal niveau worden bepaald. Dit betekent dat directe kosten en beperking van beleidsruimte mogelijk mede het gevolg zijn van nationale beleidskeuzes.

De hierboven bij Analyse Gemeenten gemaakte opmerkingen over aanbestedingsregels zijn ook van toepassing op de waterschappen.

3.4 Samenvatting

Europese wet- en regelgeving brengt directe kosten voor Nederlandse medeoverheden met zich mee, zij het dat de geschatte kostenniveaus vaak bescheiden zijn wanneer die worden afgezet tegen de omvang van de begroting van de medeoverheden (voor de meeste medeoverheden minder dan een procent). Ook ervaren in het bijzonder de gemeenten een beperking van hun beleidsruimte als gevolg van Europese regels. Gemeenten beschouwen de directe kosten en beperking van beleidsruimte als gevolg van Europese wet- en regelgeving echter niet als een belangrijke prioriteit.³⁶ Dit valt gedeeltelijk op te maken uit de (voor wat betreft de gemeenten) beperkte respons op de vragenlijst, en ook de inhoud van de reacties wijst in die richting. Dit beeld wordt ondersteund door de interviews die zijn afgenomen. Europese regels worden als 'gegeven' beschouwd. Bovendien is de grondhouding ten opzichte van de regelgeving vaak positief, omdat het doel wordt gedeeld. Tegelijkertijd wordt erkend dat wanneer er geen Europese regelgeving zou zijn, vergelijkbare nationale regels niet per se goedkoper zouden zijn (of de regionale en lokale beleidsvrijheid minder zouden beperken). Overigens blijkt het niet eenvoudig precies na te gaan wanneer er sprake is van EU- of

³⁶ Of dit ook voor provincies en waterschappen geldt kan op grond van de bevindingen van het onderzoek niet worden gezegd.

ationale wet- en regelgeving, met name omdat een EU-richtlijn vaak geïmplementeerd wordt via verschillende nationale regelingen.

Dit wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor verbetering. Zoals een grote gemeente opmerkt: “In algemene zin zijn wij van mening dat de EU bij haar beleidsvorming nadrukkelijker rekening moet gaan houden met de uitvoerbaarheid op lokaal en (sub)regionaal niveau. Een kritische weging van met name het proportionaliteitsprincipe bij iedere impact assessment van nieuwe voorstellen is een belangrijk element om tot beter uitvoerbaar EU-beleid en –regelgeving te komen”.

Uit de onderzoeksgegevens en de analyse daarvan kan de volgende top-5 worden gedestilleerd van ‘meest’ kostbare en belemmerende EU-regelgeving voor Nederlandse medeoverheden (zonder interne *ranking*):

- Aanbestedingsregels
- Staatssteunregels
- Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000)
- Kaderrichtlijn water
- EFRO-verordening

Twee punten verdienen nadere toelichting: het niet-opnemen van de Dienstrichtlijn in de top-5 en het wel opnemen van de EFRO-verordening. Hoewel de Dienstenrichtlijn (met name door gemeenten) wordt genoemd in relatie tot directe kosten, is deze niet in de top-5 opgenomen omdat het veelal om reeds gemaakte (eenmalige) kosten gaat en er dus potentieel minder ‘winst’ valt te behalen met aanpassing van de regels. Voor de EFRO-verordening geldt het omgekeerde: deze wordt weinig genoemd – hetgeen begrijpelijk is aangezien de uitvoering ligt bij de provincies en een enkele grote gemeente – maar figureert toch in de top-5 omdat de grotere gemeenten en provincies die er direct mee van doen hebben eensgezind wijzen op kosten die naar hun oordeel vermijdbaar zijn. Bovendien gaat het om aanzienlijke bedragen.

Uit de onderstaande tabel blijkt welke EU-regelgeving uit de top-5 voor de verschillende categorieën medeoverheden relevant is.

Tabel 1. Kostbare en belemmerende EU-regelgeving waarmee de medeoverheden te maken hebben

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Aanbestedingsregels	X	X	X
Staatssteunregels	X	X	
Vogel- en Habitatrtl.	X	X	
Kaderrichtlijn water	X	X	X
EFRO-verordening	X	X	

Het is belangrijk de top-5 op de juiste manier te interpreteren. Zij maakt inzichtelijk voor welke wetgevingsdocumenten de directe kosten/beperking beleidsruimte naar de

inschatting van de medeoverheden zelf het grootst zijn. En waar dus *potentieel* voor medeoverheden de meeste winst valt te behalen met het aanpassen van regels. Echter, het niveau van kosten/beperking beleidsruimte enerzijds en de mate waarin die onnodig hoog zijn anderzijds zijn twee verschillende dingen. Dit onderzoek biedt vooral informatie over het niveau van kosten/beperking beleidsruimte. Vervolgens zou een 'regulatory fitness check' kunnen uitwijzen of aanpassing van regels wenselijk en mogelijk is. Hiervoor vormt dit onderzoek niettemin een eerste noodzakelijk stap.

Kosten en beperking van beleidsruimte 'ontstaan' voor verschillende beleidsterreinen tijdens verschillende fasen van de besluitvorming. De aanbestedings- en staatssteunregels worden in belangrijke mate op EU-niveau bepaald, er is weinig tot geen nationale implementatieruimte. Dat betekent dat voor een effectieve borging van de positie van medeoverheden bij het opstellen/wijzigen van die regels met name de borgingsmechanismen in de vroege fasen van het besluitvormingsproces van belang zijn (agendavorming, ontwerp, behandeling EP/Raad). Echter voor andere EU-regels die hoge directe kosten/beperking van beleidsruimte met zich meebrengen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000), de Kaderrichtlijn water en de EFRO-verordening, kunnen de kosten/beperking van beleidsruimte mede ontstaan door keuzes in de wijze van implementeren in nationale wetgeving.

Het is dus van belang om de borging van de positie van medeoverheden in de gehele beleidscyclus zorgvuldig te bezien, wat in het nu volgende hoofdstuk zal gebeuren.

4 Borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden in het besluitvormingsproces over Europese wet- en regelgeving

Medeoverheden beslissen niet zelfstandig mee over Europese wet- en regelgeving. Volgens de in de Verdragen vastgelegde besluitvormingsprocedures is het de Raad van de Europese Unie (samengesteld uit de lidstaten) die samen met het Europees Parlement besluit over nieuwe EU wet- en regelgeving. Het Unierecht bemoeit zich niet met de interne bestuursstructuur binnen lidstaten, daarom is de lidstaat voor haar het aanspreekpunt. De lidstaat Nederland, waarvan de medeoverheden deel uitmaken, wordt in Brussel vertegenwoordigd door de Rijksoverheid.³⁷

Wel is zowel op EU-niveau als nationaal een aantal wettelijke waarborgen, instrumenten en procedures gecreëerd, die ertoe moeten bijdragen dat Europese wet- en regelgeving tot stand komt die geen onnodig hoge kosten of een onnodig vergaande beperking van de beleidsruimte van medeoverheden met zich meebrengt.

Op EU-niveau gaat het in de eerste plaats om wettelijke waarborgen die voortvloeien uit de EU-Verdragen (en bijbehorende Protocolen). Denk bijvoorbeeld aan de rol van het Comité van de Regio's. Maar ook de door het Verdrag beoogde toepassing van het instrument 'richtlijn', te weten als doel-regel die het 'hoe' overlaat aan de bevoegdheid van nationale instanties, kan als een borgingsmechanisme worden beschouwd. Zo ook de verplichting voor de Commissie om in een toelichtend memorandum bij ieder voorstel te onderbouwen dat het voorstel aan het proportionaliteitsbeginsel voldoet. Een tweede categorie wordt gevormd door de procedures en instrumenten die zijn voortgevloeid uit de Better Regulation agenda van de Europese Unie. Daarbij gaat het met name om de instrumenten consultatie, impact assessment en evaluatie.

Ook op nationaal niveau zijn afspraken gemaakt of geactualiseerd (denk aan de Code Interbestuurlijke verhoudingen) en instrumenten en procedures gecreëerd om de positie van medeoverheden beter te borgen. Denk aan het lidmaatschap van IPO, VNG en UvW van de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), en het kenniscentrum Europa decentraal. Maar daarnaast zijn ook de reguliere instrumenten en procedures die gelden bij de voorbereiding van nieuwe nationale wet- en regelgeving van belang, zoals het Integraal Afwegingskader en het adviesorgaan Actal.

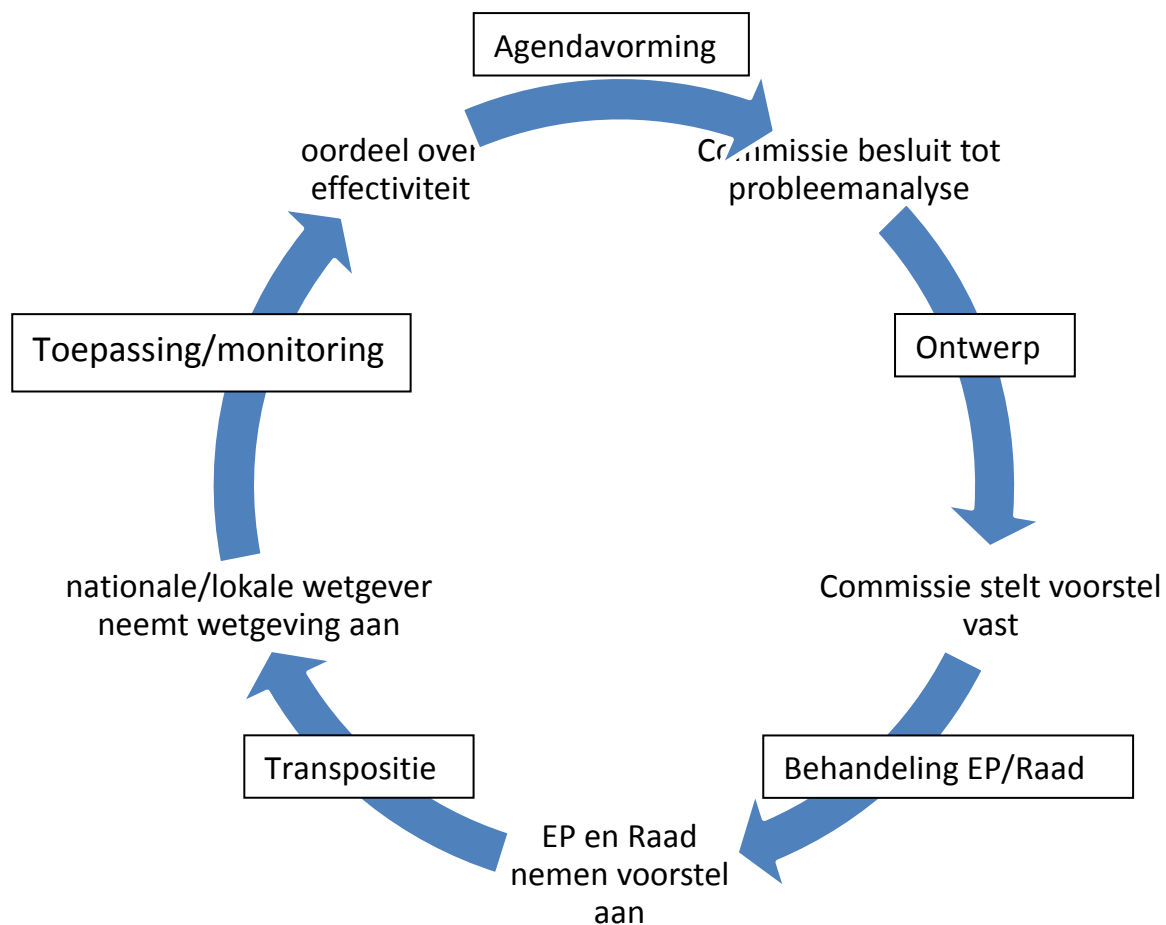
Deze verschillende 'borgingsmechanismen' en hun effectiviteit worden hieronder besproken in de context van de Europese beleidscyclus. Daarbij wordt telkens eerst het

³⁷ Zo is ook alleen de lidstaat aansprakelijk voor nakoming van Europese verplichtingen (al maakt de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten het voor het Rijk mogelijk eventuele dwangsommen/boetes te verhalen op betrokken medeoverheden). Zie voor een uitgebreide discussie van de positie van medeoverheden binnen het Unierecht: Raad voor het openbaar bestuur, *Met Europa verbonden – een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*, november 2013.

borgingsmechanisme toegelicht. Vervolgens wordt de mening van betrokken partijen over de effectiviteit ervan weergegeven. Op basis van deze oordelen en eigen analyse worden vervolgens conclusies getrokken over de effectiviteit van het mechanisme, en worden ten slotte waar relevant aanbevelingen gedaan ter verbetering.

Daarbij worden de volgende fasen in het besluitvormingsproces onderscheiden: agendavorming, ontwerp, behandeling, transpositie, toepassing/monitoring – die mogelijk weer aanleiding geeft tot agendavorming, etc.³⁸

Figuur 2. De Europese beleidscyclus



Bron: eigen bewerking

³⁸ Overigens zijn ook andere fase-indelingen denkbaar. Zo hebben de EU-instellingen soms verschillende beelden over welke fasen kunnen worden onderscheiden en de aanduiding van die fasen. Het Europees Parlement werkt met een beleidscyclus die is onderverdeeld in vier fasen: agenda setting, consultation, legislation en scrutiny (Secretariaat-Generaal, 24/09/2014). De Commissie daarentegen onderscheidt in verschillende beleidsdocumenten verschillende fase-aanduidingen.

Hoewel een ware cyclus geen startpunt kent, gaan we er hierna voor het gemak vanuit dat de Europese beleidscyclus start met agendavorming.

4.1 Agendavorming

In de EU-Verdragen staan de rollen en bevoegdheden van de verschillende bij het EU-wetgevingsproces betrokken instellingen nauwkeurig omschreven. De Europese Commissie heeft als enige instelling initiatiefrecht. De Commissie handelt daarbij in het algemeen belang en is onafhankelijk.³⁹

De identificatie van een beleidsprobleem of -uitdaging door de Commissie kan verschillende aanleidingen hebben. De Commissie kan zelf op het idee zijn gekomen dat een bepaald probleem gebaat zou kunnen zijn met ingrijpen op het niveau van de Unie. Het kan ook zo zijn dat de Europese Raad of het Europees Parlement de Commissie aanzet tot actie. De Commissie meldt zelf het volgende over de oorsprong van haar voorstellen:⁴⁰

- 20%-25% vormt de follow-up van resoluties van Raad en Parlement of volgt op verzoeken vanuit de sociale partners en economische actoren;
- 30% vloeit voort uit internationale verplichtingen van de Unie;
- 10%-15% heeft te maken met verplichtingen vanuit het Verdrag of vanuit secundaire wetgeving;
- 20% betreft het updaten van bestaande EU-wetgeving (bv. aanpassingen in verband met technologische voortuitgang).

Ook problemen in de uitvoering van Europese wetgeving op sub-nationaal niveau kunnen een aanleiding zijn voor de Commissie om bepaalde regelgeving te herzien. Nederlandse medeoverheden nemen actief deel in door de Commissie georganiseerde consultaties (bijvoorbeeld die over de diensten van algemeen en economische belang, DAEB). Het initiatief om de regels aan te passen komt soms van de Commissie zelf. Het komt echter ook voor dat Nederlandse medeoverheden een uitvoeringsprobleem in Brussel aan de orde stellen buiten het kader van een formele consultatie om. Dit speelde bijvoorbeeld bij de discussie rond de aanbestedingsregels, die onlangs zijn herzien, mogelijk ten gunste van Nederlandse medeoverheden.⁴¹ VNG en IPO hebben bij het Europees Parlement actief voor een aanpassing van deze regels gepleit. Bij het EP-initiatiefrapport en het daarop volgende Groenboek en richtlijnvoorstel hebben VNG en IPO een actieve rol gespeeld. Een tweede voorbeeld is de gezamenlijke lobby van VNG en IPO op het onderwerp luchtkwaliteit. VNG heeft in overleg met Ministerie IenM en de

³⁹ Hierbij moet wel worden aangetekend dat het Europees Parlement bij de keuze van de huidige Commissievoorzitter een doorslaggevende stem heeft gehad. Dit kan ertoe leiden dat de Commissie zich meer dan voorheen gaat richten naar de wensen van het Parlement.

⁴⁰ COM(2001) 130. Een recentere opgave is het onderzoeksteam niet bekend.

⁴¹ Europa decentraal, *Voorstellen nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. Een publicatie over de voorstellen van de Europese Commissie*, februari 2012.

Provincies een eigen initiatief advies voor het Comité van de Regio's opgesteld dat input vormde voor het Commissievoorstel.

Vraagstukken waar de Commissie overweegt om handelend op te gaan treden, worden vermeld in het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie. Dit werkprogramma vormt een belangrijke bron van informatie voor (de Brusselse vertegenwoordigingen van) Nederlandse medeoverheden.

De fase van agendavorming is bij uitstek een fase waarin informele beïnvloeding een belangrijke rol speelt. Dat de Commissie bij haar agendavorming rekening houdt met de belangen van medeoverheden is echter tevens formeel geborgd, en wel door middel van de Verdragsverplichting om zich open te stellen voor commentaar op alle onderdelen van het optreden van de Unie en een open dialoog te voeren met betrokken partijen (Art. 11 VEU). Op nationaal niveau beoogt de geactualiseerde Code Interbestuurlijke verhoudingen medeoverheden in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de Europese beleidsvoorbereiding.

Art. 11 EU-Verdrag (open dialoog)

Artikel 11 van het Verdrag schrijft onder meer voor (lid 1-3): “De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met betrokken partijen.”

De Commissie zoekt meer en meer direct contact met regio's en steden, ook buiten het Comité van de Regio's om. Zij staat volgens de provincies ook daadwerkelijk open voor input. Voorbeelden van dossiers waar de Commissie actief het contact heeft gezocht met de regio's zijn Maritieme Ruimtelijke Ordening en de toekomst van de Structuurfondsen. Ook het zogenoemde Junckerfonds (Europees Fonds voor Strategische Investerings, EFSI) wordt met de regio's besproken. Een voorbeeld voor wat betreft de gemeenten is de Urban Agenda. VNG geeft echter aan dat meer dialoog wenselijk en nodig is.

De Commissie is van goede wil, maar wil ook voorkomen dat het in een spanningsveld van nationale versus sub-nationale competenties verzeild raakt (zie ook de hierboven gemaakte opmerkingen over de lidstaat als aanspreekpunt voor de Unie).

Concluderend kan worden gesteld dat de Verdragsrechtelijk voorgeschreven open dialoog door Nederlandse medeoverheden wordt gewaardeerd als waarborg dat hun stem in de Europese beleidsvorming wordt gehoord. In de toepassing ervan is er ruimte voor verdere verbetering. Van een 'systematische dialoog', waarvan sprake was in het White Paper on European Governance uit 2001, is het nooit volledig gekomen. Mogelijk

speelt het feit dat voor de Commissie de lidstaat het formele aanspreekpunt is, hierbij een rol.

Aanbevolen wordt te onderzoeken wat het feit dat de lidstaat aanspreekpunt is voor de Commissie, precies betekent voor de verhouding tussen de Commissie en sub-nationale overheden en hoe hiermee om zou kunnen worden gegaan.

Code Interbestuurlijke verhoudingen

De Code Interbestuurlijke verhoudingen bevat afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die beogen bij te dragen aan een goede onderlinge samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. De Code is in 2013 geactualiseerd. Doel van die actualisering was het formaliseren van afspraken tussen overheidslagen juist op het punt van Europa. Onderstaande tekstbox bevat de relevante passages uit de nieuwe paragraaf over Europa.

CODE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN (2013), EUROPA-PARAGRAAF

Artikel 9

[...] Uitgangspunt is dat afspraken met decentrale overheden over nationale dossiers mutatis mutandis ook gelden voor Europese dossiers.

Daarom treden Rijk en decentrale overheden in een zo vroeg mogelijke fase van de beleidsvoorbereiding met elkaar in overleg om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op de bestuurlijke en financiële consequenties (inclusief bestuurlijke lasten) voor de provincies, gemeenten en waterschappen. Het Rijk en decentrale overheden zullen, waar EU-dossiers gevolgen hebben voor decentrale overheden in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden voor samenwerking verkennen. Voor deze dossiers werken zij in alle fasen van de beleidscyclus (voorfase, onderhandelingen en implementatie) zoveel mogelijk samen (bijvoorbeeld op basis van interbestuurlijke dossierteams) en maken gebruik van elkaars netwerken. Decentrale overheden en Rijk houden de ruimte om zelfstandig te handelen.

Rijk en decentrale overheden raadplegen hun leden en brengen specifieke deskundigheid in. Zij zullen vertrouwelijkheid betrachten ten aanzien van gedeelde informatie. Decentrale overheden benutten actief de mogelijkheden van hun lidmaatschap van de Nederlandse EU-overlegfora.

Financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden dienen voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart te worden gebracht.

VNG en IPO juichen de ontwikkeling naar eerdere en betere betrokkenheid toe. Zij kiezen bewust primair voor beïnvloeding van Brusselse besluitvorming via de band van de lidstaat Nederland. Tijdens dit onderzoek zijn geen klachten geuit over de formulering van de Code op het punt van Europa. Daarmee lijken de afspraken uit de Code voor dit moment dus te voldoen aan de behoefte van betrokken partijen. Wel is er volgens VNG en IPO nog ruimte voor verdere verbetering in de uitvoering van de afspraken. Zo zouden zij soms nog wat eerder in het proces kunnen worden betrokken

en zou de betrokkenheid vanuit het Rijk nog wat beter en strakker kunnen worden gecoördineerd.

Concluderend kan worden gesteld dat de afspraken zelf in orde zijn, wel valt mogelijk nog winst te behalen op het vlak van de bewuste, actieve naleving ervan.

4.2 Ontwerp

De Commissie heeft in de ontwerpfase te maken met een aantal Verdragsrechtelijke verplichtingen. Zo is de Commissie (net als overigens de overige Europese instellingen) volgens het Verdrag gehouden in haar optreden het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel in acht te nemen (respectievelijk Art. 5(1) en 5(2) VEU). De wijze waarop deze beginselen dienen te worden toegepast is nader uitgewerkt in een bij het Verdrag behorend Protocol.⁴² Dat Protocol schrijft onder meer voor dat de Commissie bij nieuwe voorstellen een proportionaliteitstoets uitvoert (al wordt deze term niet gebruikt), en de resultaten daarvan opneemt in een subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum. Behalve dat de Commissie rekening dient te houden met het proportionaliteitsbeginsel, bevat het Verdrag verder aanwijzingen voor het gebruik van het instrument 'richtlijn' (zie hieronder). Daarnaast heeft de Commissie zichzelf richtsnoeren opgelegd met betrekking tot de toepassing tijdens de ontwerpfase van de instrumenten consultatie en impact assessment. Nationaal wordt met de deelname van de koepels van medeoverheden aan de Werkgroep BNC en met de vorming van Interbestuurlijke dossierteams invulling gegeven aan een intensievere betrokkenheid van medeoverheden bij de formulering van het Europees beleid.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum (proportionaliteitstoets)

Vier artikelen uit het 'Protocol (Nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit' zijn voor dit onderzoek met name relevant: artikel 1 (subsidiariteit/proportionaliteit), artikel 2 (consultaties), artikel 5 (subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum / kostenminimalisatie) en artikel 9 (jaarverslag over subsidiariteit en proportionaliteit). De volledige tekst van deze artikelen is opgenomen in onderstaande tekstbox.

⁴² Een eerste versie van dit Protocol dateert van het Verdrag van Amsterdam (1997).

PROTOCOL (Nr. 2) BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN PROPORTIONALITEIT

Artikel 1

Iedere instelling draagt er voortdurend zorg voor dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in acht worden genomen.

Artikel 2

Alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen, houdt de Commissie brede raadplegingen. Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. In buitengewoon dringende gevallen houdt de Commissie geen raadplegingen. Zij motiveert haar besluit in haar voorstel.

Artikel 5

De ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

Artikel 9

De Commissie brengt jaarlijks aan de Europese Raad, aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de nationale parlementen verslag uit over de toepassing van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit jaarverslag wordt ook aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's toegezonden.

Overigens is in Protocol Nr. 2 tevens de zogenoemde “gele-kaart procedure” opgenomen (Art. 6–8). Deze procedure houdt kort gezegd in dat wanneer ten minste een derde van de nationale parlementen van de lidstaten van oordeel is dat een voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, de Commissie het voorstel moet heroverwegen. Een dergelijke procedure geldt niet bij schending van het proportionaliteitsbeginsel.

Het subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum bij nieuwe voorstellen moet “elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving” (Protocol Nr. 2, Art. 5). In de praktijk valt op dat de “financiële gevolgen” die de Commissie dient toe te lichten, door de Commissie nogal ‘eng’ worden geïnterpreteerd als zijnde uitsluitend de gevolgen voor de EU-begroting. Op de effecten voor nationale regelgeving wordt vaak in zeer algemene termen of in het geheel niet ingegaan. Overigens maakt het memorandum in de praktijk onderdeel uit van de

wetstoelichting en vormt het (anders dan het Verdrag wellicht doet vermoeden) geen separaat te onderscheiden tekst. De paragraaf met betrekking tot het proportionaliteitsbeginsel is vaak erg kort, bijvoorbeeld slechts 10 regels in het Commissievoorstel met betrekking tot de herziening van de aanbestedingsregels.⁴³ Om tot een echte proportionaliteitstoets te komen kan het noodzakelijk zijn dat de lidstaten informatie verstrekken over de voorgenomen wijze van implementeren van het voorstel. De proportionaliteitstoets maakt in de praktijk onderdeel uit van de impact assessment (zie onder).

Concluderend kan worden gesteld dat de eisen die het Verdrag stelt aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum goed aansluiten bij de belangen van medeoverheden. Het memorandum vormt in theorie een belangrijke waarborg voor medeoverheden. Echter, in de praktijk wordt zuinigjes invulling gegeven aan het memorandum, vormt deze geen zelfstandig te onderscheiden leesbare tekst en wordt deels verwezen naar het impact assessment rapport.

De Commissie dient haar toelichting bij nieuwe voorstellen beter in overeenstemming te brengen met de eisen die daaraan zijn gesteld in het Verdrag (Protocol Nr. 2, Art. 5). Het kan hiervoor noodzakelijk zijn dat de lidstaten informatie verstrekken over de voorgenomen wijze van implementeren van het voorstel.

Richtlijn als doel-regel

Het Verdrag onderscheidt verschillende instrumenten die de Commissie kan gebruiken bij nieuwe wetgevingsinitiatieven. De belangrijkste zijn de verordening en de richtlijn. Een verordening is “verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat” (Art. 288 VWEU). Een richtlijn daarentegen is slechts “verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat [...], doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en inhoud te kiezen.” (Art. 288 VWEU). Het kenmerkende verschil tussen beide instrumenten is dat een verordening in beginsel niet getransponeerd (omgezet) hoeft te worden in nationale wetgeving: ook wanneer een lidstaat verder niets doet, is de verordening er gewoon van kracht. Bij een richtlijn daarentegen is een lidstaat gehouden ervoor te zorgen dat uiterlijk op de in de richtlijn vermelde datum haar nationale wetgeving voldoet aan de richtlijn.

Een richtlijn laat in beginsel een maximale ruimte bestaan voor lokaal maatwerk. In de praktijk gaat het ideaal van de richtlijn als doel-regel echter in veel gevallen niet op. Dit geldt in het bijzonder voor richtlijnen die gerelateerd zijn aan het functioneren van de interne markt, zoals de aanbestedingsrichtlijnen. Deze zijn zeer gedetailleerd.

⁴³ COM(2011) 896, p.7.

Vanuit het perspectief van medeoverheden moet het gebruik van richtlijnen worden geprefereerd boven verordeningen. Daarbij zou de Commissie richtlijnen zoveel mogelijk volgens de geest en letter van het Verdrag als doel-regel moeten behandelen.

Consultatie

Vroeg in het proces zoekt de Commissie contact met deskundigengroepen. Er zijn voorbeelden van Nederlandse regionale vertegenwoordiging in expert groepen. Ook het Comité van de Regio's neemt hier actief in deel. De Commissie handelt daarbij conform haar Mededeling en bijbehorend stafdocument uit 2010 (zoals in Hoofdstuk 2 besproken). De Commissie publiceert vervolgens een roadmap waarin de planning van het voorstel is opgenomen, inclusief informatie over open consultatie en impact assessment. Nederlandse koepels van medeoverheden, maar ook de afzonderlijke provincies en landsdelen (Regio Randstad) zijn opgenomen in het Transparantieregister. Hierdoor ontvangen zij automatisch bericht wanneer een open consultatie van start gaat (zij hoeven hierdoor minder zelf de stand van zaken van het voorstel te monitoren). Bij open consultaties neemt de Commissie de eigen 'algemene beginselen' en 'minimumnormen' in acht. Nederlandse koepels van medeoverheden nemen actief deel aan open consultaties. Een van de kritiekpunten daarbij betreft het ontbreken van individuele feedback.

De Commissie heeft op het punt van consultatie een aantal positieve stappen gezet, met name de toegenomen transparantie omtrent de gerichte consultaties/deskundigengroepen. Deze vormen in potentie een belangrijk middel om de belangen van medeoverheden over het voetlicht te brengen. Open consultaties daarentegen lijken een beperkte invloed op de beleidsvorming te hebben. In de nieuwe richtsnoeren die voor consultatie zijn voorgelegd blijft veel onduidelijk. Zo wordt niet duidelijk *wat* wordt geconsulteerd (of iets een probleem is?; de beleidsopties?; het voorgestelde beleid zelf?). De Commissie vindt dat dit afhangt van het specifieke geval. Ook wordt niet duidelijk *wanneer* wordt geconsulteerd, de Commissie geeft aan dat consultatie op verschillende momenten mogelijk is. *Wie* worden geconsulteerd en op welke manier hangt af van het specifieke geval.⁴⁴ De reden dat de deelname aan open consultaties "teleurstellend laag" is (formulering Commissie), kan zijn dat voorafgaand aan of parallel met de open consultaties de Commissie een intensief traject van gerichte consultaties doorloopt. Partijen die hier niet bij worden betrokken kunnen de indruk krijgen dat hun input 'mosterd na de maaltijd' is en er niet werkelijk meer toe doet. Dat de Commissie zich zelf ook van dit risico bewust is, blijkt uit het consultatiedocument inzake de nieuwe interne richtsnoeren voor consultatie, waarin zij schrijft dat "Consultations should not be considered as a procedural step or as a tool to validate given positions" (p.4).

⁴⁴ De Commissie hanteert de volgende niet-uitputtende lijst van stakeholder-categorieën: 1. Burgers; 2. Bedrijven; 3. Belangenverenigingen op EU-niveau; 4. Nationale en internationale belangenverenigingen; 5. Publieke instanties (waaronder regionale en lokale); 6. Adviesbureaus; 7. Wetenschap; 8. Overig.

Concluderend is het voor Nederlandse medeoverheden in de eerste plaats van belang goed aangesloten te zijn op het proces van gerichte consultaties (deskundigengroepen). Deze kunnen een belangrijke waarborg kunnen vormen voor de belangen van medeoverheden. Mocht dit niet lukken of niet tot een bevredigend resultaat hebben geleid, dan zijn de open consultaties uiteraard een van de middelen om verder invulling te geven aan de belangenbehartiging.

Nagegaan zou moeten worden of de positie van medeoverheden in expert groepen voldoende geborgd is.

Impact assessment (Commissie)

Impact assessment speelt sinds ongeveer tien jaar een rol bij de voorbereiding van nieuwe initiatieven door de Commissie. De proportionaliteitstoets die conform het Verdrag (Protocol Nr. 2, Art. 5) moet worden uitgevoerd maakt hier deel van uit. Impact assessment resulteert in dikke rapportages (met name de bijlagen). Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, dienen volgens de impact assessment guidelines tevens de effecten voor medeoverheden (waar relevant) te worden meegenomen. Echter in de praktijk komen regionale en lokale effecten van voorstellen slechts beperkt aan de orde, laat staan de effecten voor medeoverheden. Zelfs bij de Commissievoorstellen voor de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen (die voor regionale en lokale overheden zeer relevant zijn) gaat het impact assessment rapport slechts in algemene termen in op de effecten voor aanbestedende partijen.⁴⁵ Aan het demonstreren dat de voorstellen proportioneel zijn komt de Commissie op zijn zachtst gezegd niet volledig toe. Spelen de kosten voor het benodigde nader onderzoek hierbij een rol?

In 2010 heeft de Europese Rekenkamer een audit uitgevoerd inzake de toepassing van het instrument impact assessment door de EU-instellingen.⁴⁶ De Rekenkamer concludeert dat “over het geheel genomen impact assessment bijdraagt aan de besluitvorming”. Wel stelt de Rekenkamer vast dat de impact assessments van de Commissie niet worden ge-update naar aanleiding van de voortgang in het wetsproces, en dat Parlement en Raad nauwelijks impact assessments uitvoeren op voorgestelde amendementen. (Voor wat betreft het Parlement is dat inmiddels veranderd, zie onder). Ook geeft de Rekenkamer aan dat implementatie- en handhavingskosten en de potentiële administratieve lasten van voorgestelde wetgeving niet altijd in voldoende mate worden geanalyseerd of gekwantificeerd.

De Commissie beschouwt impact assessment in de eerste plaats als een interne tool om tot betere voorstellen te komen. Het is geen zuivere wetenschap, maar eerder een onderbouwing van het voorstel, waarin de keuzes en trade-offs transparant worden gemaakt. Vanuit de Commissie wordt aangegeven dat het in kaart brengen van regionale

⁴⁵ SEC(2011) 1585.

⁴⁶ European Court of Auditors. (2010). *Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision-making?* Special report No 3/2010.

en lokale effecten lastig is gelet op de ruimte die er is voor nationale implementatie. Bovendien wil de Commissie zich niet bemoeien met de wijze waarop richtlijnen worden geïmplementeerd, omdat dit kan raken aan de bevoegdheidsverdeling binnen lidstaten. Die laatste zijn zoals eerder opgemerkt formeel het aanspreekpunt van de Commissie. Daar komt bij dat de Commissie over een beperkte capaciteit beschikt en er reeds veel tijd en energie wordt besteed aan het instrument impact assessment. Wel zullen in de komende update van de impact assessment guidelines 'territorial impact assessments' een belangrijkere plaats krijgen.

De European Parliamentary Research Service (onderdeel van het Secretariaat-Generaal van het EP) beschikt sinds 1 november 2013 over een Directoraat voor Impact Assessment en European Added Value.⁴⁷ De hierbinnen opererende Ex-Ante Impact Assessment Unit rapporteert over de kwaliteit van alle ontvangen impact assessment rapportages van de Commissie. Als het Parlement daarom vraagt wordt een meer gedetailleerde beoordeling opgesteld van een impact assessment van de Commissie. Of wordt zelfs een eigen aanvullende of vervangende impact assessment uitgevoerd. Ook worden eigen impact assessments van amendementen uitgevoerd.

Binnen dit Directoraat heerst de opvatting dat de impact assessments van de Commissie vaak voor verbetering vatbaar zijn. Ook wordt aangegeven dat de Commissie de sub-nationale impact van voorstellen niet als haar verantwoordelijkheid lijkt te beschouwen. Het meenemen van de effecten voor regio's en steden zit simpelweg "niet in haar systeem". Daarom maakt zij onvoldoende werk van de regionale en lokale impact van voorstellen. Het Parlement zoekt in toenemende mate zelf direct contact met lokale en regionale overheden en met het Comité van de Regio's (waarmee een samenwerkingsovereenkomst is gesloten).

Binnen de Raad is er op het vlak van impact assessment nog weinig ontwikkeling zichtbaar. Wel wordt de impact assessment van de Commissie bij de start van de onderhandelingen in de Raadswerkgroep besproken. Vanuit de Commissie wordt regelmatig aangegeven dat het goed zou zijn als het Raadssecretariaat (net als het EP) een impact assessment afdeling zou hebben.

VNG en IPO achten de impact assessment procedure van de Commissie voor verbetering vatbaar. Zo zoekt de Commissie niet actief contact met regionale en lokale overheden om informatie. Meer dialoog is dus nodig. Ook blijft het impact assessment rapport geheim totdat het voorstel door de Commissie wordt aangenomen. Een gezamenlijke impact assessment (Commissie/Parlement/Raad) zou volgens VNG een goed idee zijn.

Impact assessment is – op zijn minst in potentie – een belangrijk instrument voor medeoverheden bij het voorkomen van wet- en regelgeving die onnodig kostbaar of belemmerend is. Immers, impact assessment maakt als het goed is de effecten van

⁴⁷ Van de European Parliamentary Research Service maken verder de Directoraten 'Members Research Service' en 'The Library' onderdeel uit.

voorgenomen beleid zichtbaar. Daarbij moet worden bedacht dat de impact assessment van de Commissie slechts betrekking heeft op de ontwerp-fase en noodzakelijkerwijs een one-size-fits-all benadering heeft. Omdat richtlijnvoorstellen op verschillende wijzen kunnen worden geïmplementeerd, ligt het niet in de rede (noch is het per se nodig) dat de effecten van voorstellen voor Nederlandse medeoverheden in *deze* impact assessment volledig worden geanalyseerd en meegenomen. Wel is het van belang om in deze fase zaken die binnen de toegestane implementatieruimte hoe dan ook tot uitvoeringsproblemen gaan leiden te identificeren en aan te kaarten. Die zaken zouden in de impact assessment rapportage ook wel degelijk terug moeten komen. Het kan hiervoor noodzakelijk zijn dat de lidstaten informatie verstrekken over de voorgenomen wijze van implementeren van het voorstel op hoofdlijnen. De precieze effecten van het voorstel voor medeoverheden zijn afhankelijk van de gekozen precieze wijze van implementeren en zouden in een latere fase van het besluitvormingsproces – en met louter binnenlandse partijen – kunnen worden geadresseerd.

Door de aangekondigde toepassing van territorial impact assessments is er de hoop dat meer aandacht wordt besteed aan de effecten op sub-nationaal niveau. Maar hierbij moet wel worden bedacht dat territorial impact in de eerste plaats gaat over regionale verschillen in de uitwerking van voorstellen. Dit is iets anders dan de effecten voor medeoverheden.

Overigens dekt de term impact assessment eigenlijk niet de lading, die breder is dan alleen het beoordelen van de effecten van een voorstel. Het gaat ook om het demonstreren van de meerwaarde van EU-optreden en om de afweging tussen verschillende beleidsopties. De 'valkuil' voor de Commissie bestaat erin dat impact assessment wordt beschouwd als het formuleren van de 'case' voor de voorgestelde maatregel. Met andere woorden dat eerst een beleidskeuze wordt gemaakt en dat de impact assessment louter dient om deze vervolgens van een onderbouwing te voorzien. Overigens is dit risico bij impact assessments die door het Parlement worden uitgevoerd nog nadrukkelijker aanwezig vanwege haar politieke aard.

De Commissie zou, bij voorstellen met een regionale/lokale component, in haar impact assessment meer aandacht moeten geven aan de verwachte effecten voor medeoverheden. Het kan hiervoor noodzakelijk zijn dat de lidstaten informatie verstrekken over de voorgenomen wijze van implementeren van het voorstel. Een en ander om daadwerkelijk invulling te geven aan de proportionaliteitstoets uit het Verdrag (Protocol Nr.2, Art. 5).

Het lijkt het van belang dat Commissie en Parlement onderling afspreken wie wat doet op het vlak van impact assessment, zodat dubbel werk of een competentiestrijd wordt voorkomen. Het Interinstitutioneel akkoord is hiervoor een geschikt middel.

De Commissie zou ten slotte moeten worden aangemoedigd impact assessments (of ten minste de niet-technische onderdelen daarvan) vaker zelf uit voeren in plaats van uit te

laten voeren door externe bureaus. Immers, zij zou dit moeten zien als een kerntaak. Bovendien is het vermoedelijk goedkoper.

Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)

De ambtelijke Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (Werkgroep-BNC), die wekelijks vergadert, heeft als taak nieuwe initiatieven van de Commissie te beoordelen. Volgens haar opdrachtingsomschrijving gaat het daarbij om voorstellen voor bindende EU-rechtshandelingen (voorstellen voor wetgevingsdocumenten zoals richtlijnen, verordeningen e.d.).⁴⁸ In de praktijk worden ook andere beleidsrelevante publicaties van de Commissie beoordeeld, zoals Mededelingen, Groenboeken, Witboeken, etc. In de werkgroep zijn alle ministeries vertegenwoordigd; zij wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Sinds 2008 zijn ook VNG, IPO en UvW lid van de Werkgroep-BNC (UvW is agendalid en neemt in het algemeen niet aan het overleg deel).

Voor nieuwe initiatieven wordt een zogenoemd BNC-fiche opgesteld, waarin de Kabinetsreactie wordt verwoord. Dit gebeurt op verzoek van de werkgroep-BNC door het eerstverantwoordelijke ministerie.

Het BNC-fiche volgt een vast format met (mits van toepassing) de volgende paragrafen:

1. Algemene gegevens (Titel voorstel; Datum ontvangst Commissiedocument; Nr. Commissiedocument; Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board; Behandelingstraject Raad; Eerstverantwoordelijk ministerie);
2. Samenvatting BNC-fiche;
3. Samenvatting voorstel;
4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel;
 - a. Bevoegdheid
 - b. Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
 - c. Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten;
 - a. Consequenties EU-begroting
 - b. Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden
 - c. Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
 - d. Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
6. Implicaties juridisch;
 - a. Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

⁴⁸ Aanwijzing 341 (fiches Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen (BNC)).

- b. Voorgestelde implementatietermijn (bv. richtlijnen), danwel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
 - c. Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
- 7. Implicaties voor uitvoering en handhaving;
 - a. Uitvoerbaarheid
 - b. Handhaafbaarheid
- 8. Implicaties voor ontwikkelingslanden;
- 9. Nederlandse positie.

Concept BNC-fiches worden door de Werkgroep-BNC besproken en vastgesteld, en vervolgens via de Coördinatie Commissie (waar Europese dossiers interdepartementaal worden afgestemd) aangeboden aan de Ministerraad. Niet zelden worden BNC-fiches in de Ministerraad besproken. Na goedkeuring door de Ministerraad worden BNC-fiches verzonden naar de Eerste en Tweede Kamer en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Dit gebeurt uiterlijk zes weken na publicatie van het voorstel.

Vervolgens vindt op individuele dossiers interbestuurlijke samenwerking plaats. Een *best practice* in dit verband wordt gevormd door de zogenoemde interbestuurlijke dossierteamen bij het ministerie van IenM. Niet alleen de koepels worden door het Rijk betrokken. Er zijn ook voorbeelden van gemeenteambtenaren die in Den Haag aan tafel zitten en direct meepraten.

De koepels hechten waarde aan het BNC-lidmaatschap. Toch blijft het soms lastig om input uit de achterban los te krijgen. Zoals een betrokkene vanuit de provincies het verwoordt: “er wordt geklaagd dat er zoveel moet gebeuren om aan voorgestelde regels te voldoen, maar als je vraagt wát blijft het stil.” Nederlandse gemeenten waarderen de inzet van de VNG. Europa is bij veel gemeenten echter niet het “gesprek op de gang”, het is zelfs niet bij allen die met Europa te maken hebben bekend dat VNG direct meepraat over het Nederlandse standpunt. Tegelijkertijd zijn er gemeenten die aangeven dat VNG zich teveel verlaat op de eigen medewerkers – het zou op een meer actieve wijze de achterban kunnen organiseren en een groter beroep kunnen doen op lokale expertise. In de ogen van sommigen is de VNG teveel onderdeel van het ‘Haagse circuit’. De meeste individuele Nederlandse gemeenten zijn van oordeel dat zij te klein zijn om Europese besluitvorming zelfstandig te beïnvloeden, bij de G4 ligt dit echter anders. Medeoverheden maken voor de link met ‘Brussel’ niet alleen gebruik van de formele kanalen, maar vaak ook van bijvoorbeeld lokale/regionale Europarlementariërs of contacten met EU-ambtenaren.

De aspecten die voor medeoverheden van belang zijn, zijn in het format van de BNC-fiches benoemd. Tegelijkertijd is een BNC-fiche een document op hoofdlijnen: weliswaar worden mogelijke uitvoeringsproblemen of andere issues voor medeoverheden

geïdentificeerd, dit betekent nog niet dat de effecten van het voorstel voor medeoverheden precies in kaart worden gebracht.

Verder roept de deelname van de koepels van medeoverheden wel de vraag op hoe het ministerie van BZK en VNG/IPO/UvW de onderlinge rolverdeling zien. Immers, in Brussel (maar ook in de Coördinatie Commissie en de Ministerraad) vertegenwoordigt BZK de medeoverheden. Zou zij dat in de Werkgroep BNC niet moeten doen?

Ten slotte valt op dat het zwaartepunt van de werkzaamheden van de Werkgroep BNC ligt in de vroege fase van het besluitvormingsproces (in de maanden vóór en na de publicatie van het Commissievoorstel). Een beoordeling van het voorstel is echter niet het enige dat nodig is. Het logische vervolg – zeker in geval van een voorstel met vergaande gevolgen – is dat een meer diepgaande analyse wordt gemaakt van de gevolgen van het voorstel op nationaal en sub-nationaal niveau. Hiermee kan worden voorkomen dat tussen de verwachte effecten ten tijde van het BNC-fiche en de daadwerkelijke effecten bij implementatie en toepassing van het voorstel een gat ontstaat. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

Concluderend kan worden gesteld dat het lidmaatschap van VNG, IPO en UvW van de Werkgroep BNC een belangrijke rol vervult bij het in een vroeg stadium betrekken van de medeoverheden bij het formuleren van Europees beleid. Gelet op de aspecten die in het BNC-fiche aan de orde komen zou de Werkgroep BNC wellicht ook van waarde kunnen zijn bij het meer gedetailleerd in kaart brengen van de gevolgen van voorstellen voor medeoverheden in een latere fase van het besluitvormingsproces.

4.3 Behandeling door EP en Raad

Nadat een voorstel door de Commissie is geaccordeerd, wordt het gepubliceerd in het Publicatieblad en gelijktijdig toegestuurd aan het Europees Parlement, dat de burgers van de Unie vertegenwoordigt, en de Raad van de Europese Unie (ook wel Raad van Ministers genoemd) als vertegenwoordiger van de lidstaten. Gezamenlijk vormen Parlement en Raad de wetgever van de Unie. Zij bespreken het voorstel eerst intern en vervolgens met elkaar, waarna zij het – eventueel na amendering – aannemen (of afwijzen). Voor de meeste voorstellen geldt de zogenoemde gewone wetgevingsprocedure (voorheen de co-decisie of medebeslissingsprocedure), die inhoudt dat een voorstel pas is aangenomen wanneer zowel Parlement als Raad ermee hebben ingestemd. Binnen de Raad kan een individuele lidstaat worden overstemd, al wordt meestal gestreefd naar consensus. Overigens heeft de Commissie het recht haar voorstel in te trekken, bijvoorbeeld wanneer compromissen tussen Parlement en Raad het voorstel zo ingewikkeld of gedetailleerd maken dat de proportionaliteit niet langer gewaarborgd is.

De positie van medeoverheden tijdens de behandelingsfase is deels geborgd door de adviesrol van het Comité van de Regio's. Daarnaast zouden medeoverheden in beginsel kunnen profiteren van de impact assessment werkzaamheden van het Parlement. Op

nationaal niveau blijven medeoverheden via de Werkgroep BNC en andere bestuurlijke overleggen, zoals de Interbestuurlijke dossierteams bij IenM, direct aangesloten op de besprekingen binnen de Raad en de opstelling van Nederland daarbij. Koepels van medeoverheden onderhouden contact met de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Medeoverheden acteren echter niet zelf in Raadswerkgroepen, dit gebeurt uitsluitend door het Rijk.

Adviesrol Comité van de Regio's

Bij voorstellen met een regionale of lokale dimensie brengt het Comité van de Regio's een advies uit. De adviserende taak van het Comité van de Regio's is wettelijk geborgd in de Verdragen.⁴⁹ Dat wil zeggen: voor die beleidsterreinen waarvoor dat specifiek is bepaald in de Verdragen mogen Parlement en Raad wetgeving pas vaststellen nadat het Comité van de Regio's daarover is geraadpleegd. Het gaat om de volgende beleidsterreinen: onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en cultuur, volksgezondheid, milieu, vervoer, trans-Europese netwerken voor vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur, economische, sociale en territoriale samenhang, werkgelegenheid, sociaal beleid, het Europees Sociaal Fonds, klimaatverandering, civiele bescherming en toerisme. In andere gevallen kunnen Parlement, Raad en Commissie het Comité om advies vragen, maar is dit niet verplicht. Het Comité kan te allen tijde op eigen initiatief een advies uitbrengen, dus ook vóórdat een voorstel door de Commissie wordt vastgesteld.

Het Verdrag van Lissabon heeft geleid tot een versterking van de positie van het Comité van de Regio's op het punt van subsidiariteit. Zo heeft het Comité krachtens dat Verdrag nu de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het Hof van Justitie om een vermeende schending van het subsidiariteitsbeginsel (dit kan zijn op verzoek van een regionale of lokale overheid). Het Comité van de Regio's heeft die mogelijkheid niet bij een vermoede schending van het proportionaliteitsbeginsel.

De leden van het Comité van de Regio's zijn *politici* die in de lidstaten actief zijn op regionaal én lokaal niveau. In het Comité zijn dus niet alleen regio's maar ook gemeenten vertegenwoordigd. Leden worden geacht hun ambt volkomen onafhankelijk uit te oefenen in het belang van de Unie. Het Comité telt 350 leden (en 350 plaatsvervangende leden). Het Comité wordt ondersteund door een Secretariaat-Generaal, dat is gevestigd in Brussel. Leden worden voorgedragen door de lidstaten. De Nederlandse delegatie bestaat uit 12 leden en 12 plaatsvervangende leden, 6 plus 6 vanuit de gemeenten en 6 plus 6 vanuit de provincies. Nederlandse Waterschappen zijn niet vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's en hebben hier ook niet direct behoefte aan.

Naast het kanaal van de lidstaat Nederland maken Nederlandse gemeenten en provincies ook bewust en strategisch gebruik van het kanaal van het Comité van de Regio's. Nederlandse Comité-leden worden door VNG en IPO ondersteund.

⁴⁹ Art. 13(4) VEU; Art.300, 305-307 VWEU.

Binnen het Rijk klinkt hier en daar kritiek op het functioneren van het Comité. Het zou de achterban niet altijd betrekken bij lopende dossiers. Ook sommige gemeenten geven aan dat de belangenbehartiging door het Comité wellicht beter kan: “We bellen toch eerder met een Europarlementariër”.

De rol en positie van het Comité van de Regio's is niet geheel duidelijk. Dit wordt vanuit het Secretariaat-Generaal van het Comité ook beaamd. Ook het in Hoofdstuk 2 besproken samenwerkingsprotocol met de Commissie uit 2012 maakt een nogal ‘zoekende’ indruk. Het Secretariaat-Generaal beschouwt het Comité niet als de vertegenwoordiger (“watchdog”) van de medeoverheden. Dan zou immers het Comité ook een formele rol moeten hebben in de ontwerp fase, en die heeft zij naar haar eigen mening niet. (Het moment dat de Comité advies geeft is niet expliciet aangegeven in de Verdragen. In de praktijk is er vaak wel vroeg overleg met de Commissie, maar brengt zij haar advies uit na publicatie van het voorstel.)

Concluderend kan worden gesteld dat de adviesrol van het Comité van de Regio's voor medeoverheden van belang is, maar dat haar effectiviteit gebaat zou zijn bij een verdere verheldering van haar rol. In het bijzonder dient duidelijker te worden of het Comité wel of niet een ‘vertegenwoordigende’ rol vervult in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces. Als het Comité een dergelijke rol niet vervult, mag van de Commissie worden verwacht dat zij meer direct het contact zoekt met regio's en steden. Wanneer het Comité deze rol wel meer wenst te vervullen, dan ligt het voor de hand dat zij haar standpunten vooraf goed afstemt met de medeoverheden en wellicht ook proactiever het Brusselse debat ingaat.

Afhankelijk van de uitkomst van deze exercitie zou eventueel kunnen worden overwogen de mogelijkheid te creëren voor het Comité van de Regio's om beroep in te stellen bij het Hof niet alleen om een subsidiariteitsschending maar ook om een proportionaliteitsschending (hetgeen een Verdragswijziging zou vergen).

IA-beoordeling (EP)

Zoals hierboven besproken heeft het Parlement (de European Parliamentary Research Service) zich recent met veel energie gestort op het instrument impact assessment. Het Parlement probeert hierbij ook de regionale en lokale component mee te nemen. Het heeft daartoe een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Comité van de Regio's en probeert in toenemende mate direct contact te leggen met regionale en lokale overheden.

Nederlandse (koepels van) medeoverheden lijken nog niet erg happig om de samenwerking met het Parlement op dit punt aan te gaan. Mogelijk willen medeoverheden eerst nagaan of/welke gevolgen dit mogelijk kan hebben voor de samenwerking met het Rijk. Ook is er terughoudendheid om met het Parlement te

praten over de wijze van implementatie van voorstellen. Overigens is onzeker hoe de rol van het Parlement met betrekking tot impact assessment zich gaat ontwikkelen. Dit zal waarschijnlijk een van de onderwerpen worden voor het komende Interinstitutioneel akkoord. Een mogelijkheid is dat het Parlement dit instrument verder naar zich toetrekt, mogelijk ten koste van de Commissie. Maar er kan ook worden geredeneerd dat een vervangende impact assessment van het Parlement geen toegevoegde waarde heeft; als het Parlement het Commissievoorstel onvoldoende onderbouwd acht, kan het het voorstel terugsturen en aan de Commissie vragen de impact assessment over te doen. In die variant zou het impact assessment instrument juist onder regie van de Commissie blijven. De Commissie zou – met hulp van de lidstaten – ook zelf updates kunnen uitvoeren naar aanleiding van amendementen door Parlement en Raad. Het Parlement is hier niet op voorhand beter voor geëquipeerd.

Concluderend kan worden gesteld dat de impact assessment werkzaamheden van het Parlement op dit moment nog een beperkte rol vervullen voor medeoverheden. Of de rol van het Parlement met betrekking tot impact assessment belangrijker gaat worden zal onder meer afhangen van de uitkomsten van het nieuwe Interinstitutioneel akkoord.

Ten slotte

Idealiter zou vóórdat de lidstaat Nederland “ja” zegt tegen een Commissie-voorstel, een nationaal implementatieplan inclusief effectbeoordeling moeten zijn opgesteld, waarin wordt uiteengezet op welke wijze Nederland de richtlijn zal implementeren, welke extra taken voor medeoverheden voortvloeien uit de richtlijn en de kosten van die extra taken. Zonder een nationaal implementatieplan weet de lidstaat Nederland wanneer het instemt met een Commissievoorstel feitelijk niet waar het “ja” tegen zegt. Een dergelijke benadering volgt eigenlijk ook uit de Code Interbestuurlijke verhoudingen (laatste zin Art.9: “Financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden dienen voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart te worden gebracht”). Dit gebeurt echter momenteel niet, althans niet op een precieze wijze. Dergelijke aspecten komen in meer algemene zin wel aan bod in de Werkgroep BNC en in Interbestuurlijke dossierteams. Overigens moet worden voorkomen dat een aanpak wordt gekozen die niet ‘proportioneel’ is.

Nagedacht zou moeten worden over het inrichten van een procedure waarmee voor nieuwe voorstellen die raken aan de belangen van medeoverheden – parallel aan de impact assessment van de Commissie – tijdig voordat in Brussel besluitvorming plaatsvindt, inzichtelijk wordt welke extra taken voor medeoverheden daaruit voortvloeien en wat de kosten van die extra taken zijn. Nagegaan kan worden of de BNC-procedure (of andere interbestuurlijke samenwerking) op dit punt voldoende waarborgen bieden of dat het zinvol is hun rol op dit punt rol te verbreden/verdiepen.

4.4 Transpositie

Een door het Parlement en de Raad aangenomen verordening is juridisch bindend, ook voor Nederlandse medeoverheden. Een richtlijn daarentegen is *op zichzelf* niet juridisch bindend voor Nederlandse medeoverheden. Zij verplicht de lidstaat Nederland om binnen een bepaalde termijn de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Als daarvoor aanpassingen in nationale wetgeving nodig zijn, zeggen we dat de richtlijn wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving (die op haar beurt uiteraard wél juridisch bindend is voor Nederlandse medeoverheden). Het is in de meeste gevallen *niet* de bedoeling van de Europese wetgever dat de nationale wetgever – wellicht uit angst om een zogenoemde ‘nationale kop’ te creëren als eigen toevoeging bij de implementatie – een richtlijn 1-op-1, dat wil zeggen ongewijzigd, omzet in nationale wetgeving. Immers, dan krijgen opzettelijk ‘breed’ geformuleerde bepalingen die bedoeld waren om nationaal een concrete invulling aan te geven, ineens een veel ingrijpender werking op betrokken actoren dan was bedoeld door de Europese wetgever. Anders gezegd: het 1-op-1 omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving kan er *juist* toe leiden dat een nationale kop wordt gecreëerd. Het onderzoeksteam vermoedt dat het Natura 2000-pakket hiervan een voorbeeld is.

Nederland heeft in eigen land een aantal structuren en instrumenten gecreëerd die bijdragen aan wetgeving tegen minimale kosten voor betrokken partijen. Voorbeelden daarvan zijn het Integraal afwegingskader (IAK) en het adviescollege Actal, die een functie vervullen in het nationale wetgevingsproces. Zij worden hieronder toegelicht.

Integraal afwegingskader (IAK)

Nieuwe nationale wet- en regelgeving, dus ook die voortvloeit uit EU-afspraken, wordt opgesteld conform het Integraal afwegingskader (IAK). Nederland beschikt met het IAK, dat sinds 2011 structureel wordt toegepast, nog maar relatief kort over een geïntegreerde structuur om te komen tot goede voorstellen voor regelgeving en beleid. Vóór 2011 ontbrak een dergelijke structuur en was sprake van meer dan 100 verschillende toetsen, hulpmiddelen, handleidingen, kabinetsstandpunten en andere instrumenten die op Rijksniveau werden gebruikt bij de voorbereiding van beleid en regelgeving.⁵⁰ In 2013 is het IAK verder verbeterd, met name op het punt van consultatie en transparantie.⁵¹

Het IAK, dat wordt beheerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, vertoont een sterke analogie met het instrument ‘impact assessment’ dat op EU-niveau en in een aantal landen wordt toegepast.⁵² Kern van het IAK is dat elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement een adequaat antwoord moet bevatten op de volgende zeven hoofdvragen:

⁵⁰ Kamerstuk 29 515, nr. 330.

⁵¹ Kamerstuk 29 362, nr. 224.

⁵² In het Verenigd Koninkrijk wordt een soortgelijke procedure gecoördineerd door het Ministerie van Financiën.

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

In dit verband moeten ook de gevolgen voor medeoverheden inzichtelijk worden gemaakt, met inbegrip van passende financiële verhoudingen. De verwachte financiële gevolgen voor decentrale overheden hoeven niet precies in kaart te worden gebracht.

Voor het ministerie dat de voorbereiding van regelgeving of beleid coördineert, bieden de vragen structuur. Beantwoording van de vragen gebeurt via een digitaal hulpmiddel: het Afwegingsdossier. Alleen de dossierhouder en andere beleidsmakers en wetgevingsjuristen die daarvoor geautoriseerd zijn, hebben toegang tot het Afwegingsdossier van een bepaald voorstel. Voor hen biedt het nuttige informatie over de stand van zaken van het voorstel.

Bij het doorlopen van de zeven hoofdvragen in het Afwegingsdossier wordt de dossierhouder automatisch gewezen op de zogenoemde *verplichte kwaliteitseisen* die bij die hoofdvraag van toepassing zijn. In totaal gelden momenteel 16 verplichte “kwaliteitseisen”, die zijn uitgewerkt in door het kabinet vastgestelde beleidsdocumenten. Bijvoorbeeld de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, waarin ook de lokale en regionale component een rol speelt. Andere voorbeelden zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving, de Bedrijfseffectentoets, het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen, het Handboek meting regeldruk⁵³ en de Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse. Het instrument Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) is alleen verplicht bij sommige grote projecten⁵⁴, voor het overige kan zij worden gebruikt als hulpmiddel.

Voor een aantal van die kwaliteitseisen zijn er binnen de Rijksoverheid toetsingsinstanties die het voorstel toetsen aan de gestelde eisen. Voor het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen is dat ‘BZK interbestuurlijk’. Voor het Handboek meting regeldruk geldt toetsing door zowel ‘BZK administratieve lasten’ als door ‘EZ bedrijfs- en regeldrukeffecten’.

⁵³ Van het Handboek meting regeldruk is slechts een concept-versie beschikbaar (datum 1-7-2014). Het biedt onder meer een beschrijving van het Standaard Kostenmodel en richt zich op de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals, Het richt zich niet op de kosten of regeldruk voor medeoverheden.

⁵⁴ Te weten: infrastructuurprojecten die zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), en projecten die door het Rijk zijn aangewezen als ‘speciale rijksprojecten’.

Tabel 2. Verplichte kwaliteitseisen Integraal Afwegingskader

Verplichte kwaliteitseis	Toetsingsinstantie	Relevante IAK-vragen						
		1	2	3	4	5	6	7
Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten	EZ				X	X	X	X
Aanwijzingen voor convenanten							X	
Aanwijzingen voor de regelgeving	V&J Wetgevings-kwaliteitsbeleid	X	X	X	X	X	X	X
Aanwijzingen voor subsidieverstreking	FIN/DG Rijksbegroting/BBE						X	
Bedrijfseffectentoets inclusief markteffectentoets	EZ		X		X	X	X	X
Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen	BZK interbestuurlijk		X				X	X
Grenzen aan gedogen	V&J WKB						X	
Handboek meting regeldruk	BZK Administratieve lasten; EZ bedrijfs- en regeldrukeffecten		X			X	X	X
Interdepartementaal rapport inzake experimenteerbepalingen	V&J WKB						X	
Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van sanctiestelsel	V&J WKB						X	
Kabinetsnota certificatie en accreditatie ihkv het overheidsbeleid	EZ						X	
Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA)						X	X	X
Maat houden: doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten	V&J WKB						X	
Privacy Impact Assessment	BZK Grondwet; V&J WKB						X	
Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H)	V&J WKB		X				X	X
Besliskader Privatisering en verzelfstandiging	BZK					X		

Bron: www.mijniak.nl

De dossierhouder stelt geen rapport op waarin de IAK-vragen worden beantwoord. De adequate beantwoording van de vragen dient voldoende te blijken uit het voorstel (en de wetstoelichting) zelf. Dit wordt vervolgens getoetst door het ambtelijk voorportaal dat verantwoordelijk is voor doorgeleiding naar de (onderraad van) de Ministerraad. Daarbij maakt het ambtelijk voorportaal onder meer gebruik van de resultaten van de voorafgaande toetsing op de kwaliteitseisen. Echter, bij voorstellen met grote effecten voor de samenleving vindt toetsing plaats door de ambtelijke Commissie voor Effecttoetsing (CET, onder voorzitterschap van het Ministerie van Economische Zaken), die een advies opstelt dat samen met het voorstel wordt aangeboden aan het ambtelijke voorportaal.

Het kabinet bevordert dat bij nieuwe internetconsultaties van voorgenomen wet- en regelgeving, het dan beschikbare eindresultaat van de toepassing van het IAK (de antwoorden op de zeven vragen van het IAK) wordt gepubliceerd. De verantwoordelijke departementen geven een beknopt antwoord op de vragen, en verwijzen eventueel naar de specifieke passages in de toelichting van de regeling.

De positie van medeoverheden is in het IAK in beginsel geborgd. Denk aan de Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets. Deze toetsing is echter niet dermate precies dat extra taken/verplichtingen en de kosten c.q. de beperking van beleidsruimte die daaruit voortkomen volledig helder worden gemaakt. Het Handboek meting regeldruk richt zich, zoals eerder aangegeven, (nog) niet op medeoverheden.

Over de effectiviteit van het IAK in het algemeen is het nog te vroeg om te oordelen. Het gaat in een aantal opzichten minder ver dan haar Europese equivalent impact assessment (zo is er geen rapport!). Ook is er flexibiliteit in de toepassing, wat vanuit wetgevingskwaliteit geen voordeel is. Het IAK is echter wel sterk in de uitwerking van verschillende toetsen. Op dit laatste punt zou het IAK relevant kunnen zijn voor de uitvoering van impact assessments door de Commissie.

Idealiter zou bij de voorgenomen nationale wetgeving waarmee Europese wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd, de extra taken en kosten voor medeoverheden helder moeten zijn, voordat het nationale parlement er “ja” tegen zegt. Een dergelijke benadering volgt eigenlijk ook uit de Code Interbestuurlijke verhoudingen (laatste zin Art.9). Anderzijds dient te worden voorkomen dat een aanpak wordt gekozen die niet ‘proportioneel’ is.

Een en ander afwegend zou in ieder geval moeten worden gezorgd voor een meer expliciete borging van kosten en beleidsruimteaspecten voor medeoverheden in het Integraal afwegingskader.

Adviescollege Actal

Actal is een tijdelijk adviescollege dat op 1 mei 2000 is opgericht door de regering om haar en de Eerste en Tweede Kamer te adviseren over regeldruk. Haar mandaat is in 2011 verlengd en eindigt op 1 juni 2017. Actal heeft als taak om te adviseren:

- over de wijze waarop de effecten van voorgenomen regelgeving op de regeldruk worden beoordeeld;
- over de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk;
- over strategische vraagstukken op terrein van regeldruk, mede op basis van signalen uit de samenleving.

Het gaat hierbij steeds om de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers en beroepsbeoefenaars in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Verder heeft Actal als taak gemeenten en de VNG op hun verzoek te adviseren over de gevolgen van voorgenomen verordeningen of andere gemeentelijke regels voor de regeldruk van bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaars in de genoemde sectoren.⁵⁵ De andere medeoverheden (provincies en waterschappen) worden in het Instellingsbesluit niet genoemd. De leden van het Adviescollege worden op voordracht van de Minister van Economische Zaken bij Koninklijk Besluit benoemd.⁵⁶

In haar missie-statement zoekt Actal de grenzen van haar mandaat, dat in het Instellingsbesluit neutraal geformuleerd is, enigszins op. Doel is om de regeldruk “*zo klein mogelijk te maken*”. Ook zoekt Actal “nieuwe mogelijkheden om de regeldruk in Nederland te beperken en daagt regelgevers uit deze mogelijkheden te benutten”. Daarbij adviseert Actal niet slechts over voorgenomen regelgeving, maar ook over bestaande regelgeving.

Actal spant zich ook in om de Europese aanpak van regeldruk te ondersteunen. Actal is lid van de ambtelijke Contactgroep Smart Regulation (onder voorzitterschap van EZ), die het Nederlandse standpunt op Europese regeldrukdossiers voorbereidt (inclusief BNC-fiches). Opvallend is dat Actal niet alleen de regering en de beide Kamers adviseert. Het brengt haar standpunt over Europese regeldruk-voorstellen ook *direct* in bij de Europese instellingen. Actal werkt hiertoe binnen het netwerk RegWatchEurope samen met een aantal Europese zusterorganisaties: de Duitse Nationaler Normenkontrollrat, de Britse Regulatory Policy Committee, de Zweedse Better Regulation Council en tenslotte de Regulatory Impact Assessment Board uit Tsjechië. Gezamenlijk brengen deze organisaties joint statements, position papers en reacties op consultatieverzoeken uit met betrekking tot EU-voorstellen die verband houden met regeldruk. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de consultaties over de nieuwe guidelines voor consultatie, impact assessment en evaluatie. Deze werkwijze roept vanuit het oogpunt van democratische controle en verantwoording de nodige vragen op. Immers, een aan de Nederlandse regering gelieerd orgaan brengt haar zienswijze onder de aandacht van de Europese instellingen, zonder dat de Kamer daarin wordt gekend. Bovendien kan die zienswijze in theorie op gespannen voet staan met het Nederlandse standpunt.

Het realiseren van publieke doelen tegen een minimum aan regeldruk is een kerntaak van het Rijk. Het onderbrengen van het aspect regeldruk bij een adviescollege dat enigszins op afstand staat, kan voor het Rijk het risico met zich meebrengen dat Rijksambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en evaluatie van beleid en regelgeving, zich er zelf juist *minder* verantwoordelijk voor voelen. Dit kan vanuit het oogpunt van regeldrukbeperking tot een averechts resultaat leiden.

Tegelijkertijd draagt het adviescollege Actal eraan bij dat de wetgever zich meer bewust is van regeldruk, kosten en beleidsruimte-aspecten van nieuwe en bestaande regelgeving. Dit kan ook medeoverheden helpen.

⁵⁵ Instellingsbesluit Actal 2011.

⁵⁶ Kaderwet Adviescolleges, Art. 11 en 12.

Het instellen van een ‘Actal-achtige’ organisatie op EU-niveau (een ‘EU-waakhond’) is mogelijk, maar zou wellicht voor Nederlandse medeoverheden het risico in zich dragen dat lasten worden verschoven van het bedrijfsleven naar lokale en regionale overheden. Al met al lijkt het instellen van een EU-waakhond op het gebied van regeldruk niet direct in het belang van Nederlandse medeoverheden. Mocht de Europese discussie zich toch in deze richting bewegen, dan is in ieder geval van belang dat deze instantie een brede taakomschrijving krijgt.

4.5 Toepassing/monitoring

Het is de verantwoordelijkheid van de Commissie om toe te zien op de “toepassing van de Verdragen en de maatregelen die de instellingen krachtens deze verdragen vaststellen” (Art 17 VEU). In dit verband zijn de lidstaten verplicht om aanpassingen aan nationale wetgeving die voortkomen uit EU wet- en regelgeving te melden aan de Commissie. De Commissie controleert vervolgens of de omzetting in nationale wetgeving op de juiste wijze is gebeurd. Vervolgens zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor de toepassing van EU-regels binnen de landsgrenzen. De Commissie houdt ook hierop toezicht.

Uitvoeringsproblemen kunnen worden geadresseerd tijdens Europese of nationale wetsevaluaties. Maar medeoverheden kunnen hun problemen met de uitvoering van Europese wet- en regelgeving ook direct kwijt bij het Kenniscentrum Europa decentraal.

Een van de bevindingen van dit onderzoek is dat er weliswaar voorbeelden zijn van uitvoeringsproblemen met Europese wet- en regelgeving, maar dat dit bepaald niet bovenaan de prioriteitenlijst staat. Zoals een gemeente het verwoordt: “Voorbeelden komen niet, het leeft niet heel erg bij gemeenten.”

Evaluatie (EU)

Als het uitvoeringsprobleem veroorzaakt wordt door de oorspronkelijke EU-regelgeving, kan het worden geadresseerd tijdens de reguliere evaluatie van die EU-regelgeving. Echter, zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, krijgt het instrument evaluatie pas recent binnen de Commissie meer aandacht. Overigens is ook het Parlement voornemens zelf meer evaluaties uit te gaan voeren.

Reguliere evaluaties van EU wet- en regelgeving spelen nauwelijks een rol bij het agenderen van uitvoeringsproblemen. Hier is nog veel ruimte voor verbetering in de toepassing, die ook Nederlandse medeoverheden kan helpen.

De Commissie zou moeten worden aangemoedigd meer aandacht te besteden aan de evaluatie van Europese wet- en regelgeving. Het zou die evaluaties ook vaker zelf uit moeten voeren (in plaats van uit te laten voeren door externe bureaus). Immers, zij zou dit moeten zien als een kerntaak. Bovendien is het vermoedelijk goedkoper.

Evaluatie (nationaal)

Als het uitvoeringsprobleem veroorzaakt wordt door de nationale regelgeving waarmee de EU-regels worden geïmplementeerd, kan het worden geadresseerd tijdens de reguliere evaluatie van de desbetreffende nationale regelgeving. Echter, ook nationaal lijkt het instrument evaluatie niet altijd voldoende aandacht te krijgen.

Kenniscentrum Europa decentraal

Europa decentraal is een kenniscentrum voor Europees recht en beleid ten behoeve van medeoverheden. Het is in 2002 opgericht door het ministerie van BZK, VNG, IPO en UvW. Doel van Europa decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en beleid en de juiste toepassing ervan bij de medeoverheden te vergroten en het Europabewustzijn te bevorderen. Juridisch adviseurs beantwoorden vragen via een helpdesk. Daarnaast wordt ook de website europadecentraal.nl veel (en steeds meer) door medeoverheden benut. Europa decentraal vervult hiermee een belangrijke rol, die door de medeoverheden wordt gewaardeerd.

Europa decentraal fungeert ook als signaleringsloket voor uitvoeringsproblemen. Het beschikt dus over veel informatie betreffende knelpunten in Europese wetgeving. Dergelijke signalen worden door Europa decentraal op regelmatige basis gerapporteerd aan VNG, IPO, UvW en het ministerie van BZK. Deze informatie wordt echter niet (op een structurele wijze) gedeeld met de Commissie.

Al met al verloopt de informatieverstrekking aan de Commissie met betrekking tot knelpunten in wet- en regelgeving voor medeoverheden, nog niet optimaal. Waardoor ook de connectie tussen feedback en agendavorming nog niet optimaal is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het geven van feedback capaciteit bij betrokken medeoverheden vergt en zij dit – terecht – alleen doen als ze weten dat er ook daadwerkelijk in de beleidscyclus iets mee wordt gedaan.

Er zou meer structuur moeten worden aangebracht in de informatieverstrekking aan de Commissie met betrekking tot knelpunten in wet- en regelgeving voor medeoverheden. De signalering door Europa decentraal kan hier wellicht mede een rol bij vervullen.

Ten slotte

Een eventuele andere verbetermogelijkheid zou zijn dat het Comité van de Regio's een grotere rol krijgt bij het verzamelen van informatie over de uitvoering van EU-regelgeving en het informeren van de Commissie over knelpunten. Momenteel beschouwt het Comité (Secretariaat-Generaal) het niet als haar taak om de Commissie van feedback op EU wetgeving te voorzien. Overigens ontvangt zij dergelijke feedback ook zelden.

4.6 Samenvatting

In het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving kan een aantal formele borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden worden onderscheiden, dat wil zeggen wettelijke waarborgen, instrumenten en procedures die eraan moeten bijdragen dat Europese wet- en regelgeving tot stand komt die geen onnodig hoge kosten of een onnodig vergaande beperking van de beleidsruimte van medeoverheden met zich meebrengt. Een aantal daarvan is op EU-niveau bepaald, andere op nationaal niveau. De laatste 10-15 jaar is die borging verder versterkt.

In onderstaande tabel worden deze borgingsmechanismen, en de bijbehorende fase van het besluitvormingsproces, weergegeven.

Tabel 3. Borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving

	Agendering	Ontwerp	Behandeling	Transpositie	Toepassing/ Monitoring
EU-niveau	←-----	-----	Art. 11 EU-Verdrag (open dialoog)	-----	-----→
		Subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum (proportionaliteitstoets) Richtlijn als doel-regel Consultatie (Commissie) Impact assessment (Commissie)	Comité van de Regio's IA-beoordeling (EP)		Evaluatie
Nationaal niveau	←-----	-----	Code Interbestuurlijke verhoudingen	-----	-----→
		Interbestuurlijke dossier-teams Wergroep BNC		IAK	Kenniscentrum Europa decentraal Evaluatie

Er wordt voortdurend nagedacht over de effectiviteit van de verschillende instrumenten en geregeld vinden aanpassingen plaats in de wijze waarop deze formeel zijn omschreven.

De effectiviteit van een instrument is moeilijk meetbaar. Wel kan de mening van medeoverheden worden gepeild en de wijze waarop in de praktijk met een instrument wordt omgegaan worden geanalyseerd. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

De meeste borgingsmechanismen uit het EU-Verdrag (open dialoog; subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum; richtlijn als doel-regel) zijn goed omschreven. Echter in de praktijk wordt niet altijd volledig conform het Verdrag gehandeld. Winst is dus vooral te boeken in de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan deze

borgingsmechanismen. Het Comité van de Regio's vervult voor Nederlandse medeoverheden een nuttige functie, echter haar effectiviteit wordt belemmerd door onduidelijkheid over haar precieze rol. Meer duidelijkheid omtrent haar rol is gewenst. Het instrument consultatie is voor medeoverheden vooral van belang daar waar het haar positie tijdens de gerichte consultaties (expertgroepen) betreft. Nagegaan zou moeten worden of de medeoverheden hierin voldoende vertegenwoordigd zijn. Impact assessment is voor medeoverheden in potentie een belangrijk instrument. Omdat de effecten voor medeoverheden vaak afhangen van de wijze waarop voorstellen worden vertaald in nationale regelgeving, is het voor de Commissie soms lastig om de effecten voor medeoverheden in de voorbereidende fase goed mee te nemen. Toch is de mate waarin de Commissie regionale en lokale effecten meeneemt voor verbetering vatbaar. Hier zou het gesprek met de Commissie over moeten worden gevoerd. Hierbij zou ook het punt kunnen worden meegenomen dat de lidstaat voor de Commissie formeel het aanspreekpunt is, aangezien dit bewust of onbewust een rol lijkt te spelen bij het handelen van de Commissie. Reguliere evaluaties krijgen op EU-niveau nog niet veel aandacht, hier is veel ruimte voor verbetering.

Op nationaal niveau zijn de formele waarborgen voor medeoverheden de afgelopen jaren flink versterkt. Zo beoogt de in 2013 geactualiseerde Code Interbestuurlijke verhoudingen medeoverheden eerder en intensiever te betrekken bij het besluitvormingsproces over EU-wetgeving. De Code is goed geformuleerd, maar kan in de praktijk nog wat bewuster/actiever worden nageleefd. Ook wordt nog niet volledig invulling gegeven aan de bepaling uit de Code dat "financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart [dienen] te worden gebracht". Medeoverheden praten in de Werkgroep-BNC en in interbestuurlijke overleggen actief mee over de effecten van Commissievoorstellen op regionaal en lokaal niveau en over de Nederlandse standpuntbepaling, en zijn hierover tevreden. Mogelijk zouden deze gremia zich ook lenen om extra taken die voortvloeien uit EU-voorstellen en de daarmee gepaard gaande kosten voor medeoverheden preciezer in kaart te brengen, voordat wordt ingestemd met het voorstel. In de transpositiefase zijn de belangen van medeoverheden in beginsel geborgd middels het Integraal Afwegingskader, maar opnieuw worden niet heel precies de kosten- en beleidsruimteaspecten in kaart gebracht. Het zou in het belang van medeoverheden kunnen zijn om dit wel te doen. Het adviesorgaan Actal richt zich vooral op regeldruk voor bedrijven en burgers en is dus voor medeoverheden minder relevant. Het instellen van een 'Actal-achtige' organisatie op EU-niveau (een 'EU-waakhond') zou voor Nederlandse medeoverheden het risico in zich dragen dat lasten worden verschoven van het bedrijfsleven naar lokale en regionale overheden, en lijkt dus niet direct in het belang van medeoverheden. Het Kenniscentrum Europa decentraal vervult voor medeoverheden een belangrijke ondersteunende rol. Verder beschikt zij vanwege haar signaleringsfunctie over veel informatie met betrekking tot uitvoeringsproblemen. Deze informatie wordt door haar opdrachtgevers (Ministerie BZK en de koepels van medeoverheden) niet op een gestructureerde wijze

gedeeld met de Commissie, hetgeen wel wenselijk zou zijn met het oog op de koppeling tussen feedback en agendavorming.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Het Better Regulation beleid

Better Regulation staat momenteel vooral in het teken van ‘meeting policy goals at minimum cost’: het gaat niet zozeer over de effectiviteit van EU-handelen, maar vooral om het *efficiënter* maken van regelgeving.

Tot dusver richt het Better Regulation-beleid zich vooral op het verminderen van de lastendruk voor bedrijven en burgers. Echter, ook Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen zijn gebaat bij EU-wetgeving die aan de kwaliteitseisen voldoet en niet onnodig belastend is. Immers, ook deze zogenoemde medeoverheden moeten aan EU-regels voldoen, bijvoorbeeld die op het terrein van aanbestedingen en staatssteun. Daarnaast hebben zij vaak een belangrijke rol bij de uitvoering van EU-regels. Denk aan EU-regels op het gebied van natuur, milieu en waterbeheer.

Voor Nederlandse medeoverheden houdt Better Regulation zowel kansen als risico's in. Het kan leiden tot meer ruimte voor lokaal maatwerk en lagere uitvoeringskosten. Anderzijds brengt het 'REFIT' (Regulatory Fitness)-programma van de Commissie voor Nederlandse medeoverheden het risico met zich mee dat een vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven leidt tot een verschuiving van administratieve lasten van het bedrijfsleven naar overheden.

Kostbare en belemmerende EU wet- en regelgeving

Medeoverheden hebben niet precies in beeld welke kosten EU wet- en regelgeving voor de eigen organisatie met zich meebrengt. Dit wordt niet stelselmatig bijgehouden. Kosten moeten dus worden *geschat*. Dit is lastig omdat het vaak gaat om richtlijnen die geïmplementeerd worden via verschillende nationale regelingen (die op hun beurt weer op het bordje van verschillende afdelingen binnen een medeoverheid terecht komen). Probleem is ook dat als er geen EU-regels zouden gelden, er waarschijnlijk toch nationaal regels zouden worden gesteld. Hierdoor is het lastig te beoordelen welke kosten worden veroorzaakt door EU-regels.

Niettemin geven de meeste medeoverheden die hebben deelgenomen aan het onderzoek aan dat EU wet- en regelgeving wel degelijk kosten met zich meebrengt, zij het dat de geschatte kostenniveaus vaak bescheiden zijn wanneer die worden afgezet tegen de omvang van de begroting van de medeoverheden (voor de meeste medeoverheden minder dan een procent). Ook ervaren in het bijzonder de gemeenten een beperking van hun beleidsruimte als gevolg van Europese regels.

De volgende EU wet- en regelgeving kan worden aangemerkt als het ‘meest’ kostbaar of belemmerend voor medeoverheden:

- Aanbestedingsregels
- Staatssteunregels
- Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000)
- Kaderrichtlijn water
- EFRO-verordening (subsidies voor regionale ontwikkeling)

Het is belangrijk deze ‘top-5’ op de juiste manier te interpreteren. Zij maakt inzichtelijk voor welke wetgevingsdocumenten de directe kosten/beperking beleidsruimte naar de inschatting van de medeoverheden zelf het grootst zijn. En waar dus *potentieel* voor medeoverheden de meeste winst valt te behalen met het aanpassen van regels. Echter, het niveau van kosten/beperking beleidsruimte enerzijds en de mate waarin die onnodig hoog zijn anderzijds zijn twee verschillende dingen. Dit onderzoek biedt vooral informatie over het niveau van kosten/beperking beleidsruimte.

Overigens is ‘Europa’ geen dominant thema binnen medeoverheden. De grondhouding van medeoverheden ten opzichte van EU wet- en regelgeving is, ondanks de kosten en impact op de beleidsruimte, vaak positief. Men begrijpt veelal de ratio van de regelingen, maar heeft soms twijfels of de doelstellingen via de gemaakte keuzes (op zowel EU, maar ook op Rijksniveau) het beste kunnen worden bereikt.

Borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden

Het algehele beeld is dat de medeoverheden in Nederland relatief goed aangesloten zijn (of daar in ieder geval mogelijkheden voor hebben) via de koepels VNG, IPO, HNP en UvW. Binnen die koepels en de verschillende departementen bestaat aandacht voor en expertise op dit terrein. De verschillende actoren weten elkaar goed te vinden en vormen (vaak per beleidsterrein) een netwerk dat niet alleen langs formele weg, maar ook langs informele weg elkaar op de hoogte houdt en betreft. Duidelijk is dat ook de koepels hun eigen Brusselse kanalen hebben en goed aangesloten zijn bij ontwikkelingen aldaar. Hoewel de lidstaat Nederland in Brussel formeel vertegenwoordigd wordt op het niveau van de Rijksoverheid (afgezien van het Comité van de Regio's), laat het onderzoek zien dat de eigen Brusselse vertegenwoordigingen van de medeoverheden een duidelijke toegevoegde waarde heeft.

In het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving kan een aantal formele borgingsmechanismen voor Nederlandse medeoverheden worden onderscheiden. Het gaat daarbij om wettelijke waarborgen, instrumenten en procedures die eraan moeten bijdragen dat Europese wet- en regelgeving tot stand komt die geen onnodig hoge kosten of een onnodig vergaande beperking van de beleidsruimte van medeoverheden met zich meebrengt. Een aantal daarvan is op EU-niveau bepaald, andere op nationaal

niveau. De laatste 10-15 jaar is die borging verder versterkt, en het instrumentarium is nog niet uitontwikkeld.

Het onderzoek laat zien dat veel van de borgingsmechanismen bijdragen aan het meenemen van de belangen van medeoverheden in het besluitvormingsproces over EU wet- en regelgeving. Verder geven de bevindingen van het onderzoek op het punt van directe kosten en beperking van beleidsruimte geen aanleiding tot vergaande aanpassingen van het huidige instrumentarium. Wel is de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de huidige instrumenten en procedures voor verbetering vatbaar. Met andere woorden, bestaande instrumenten kunnen beter worden benut.

5.2 Aanbevelingen

Een evaluatie of een 'gezondheidscheck' ('regulatory fitness check') kunnen uitwijzen of aanpassing van regels wenselijk en mogelijk is. Voor de 'top-5' van EU wet- en regelgeving kan dit uitwijzen of deze regels *onnodig* kostbaar of belemmerend zijn, met andere woorden of aanpassing van de regels wenselijk en mogelijk is. Daarbij zou het – zeker bij regelingen die ruimte laten voor een specifieke invulling op nationaal niveau – voor de hand liggen te beginnen met de nationale wet- en regelgeving waarmee de EU-regels zijn geïmplementeerd.

Op EU-niveau zijn de eisen aan de open dialoog met betrokken organisaties, aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum en aan het gebruik van het instrument richtlijn (namelijk als doel-regel) vanuit het oogpunt van de medeoverheden perfect omschreven, maar is de wijze waarop de Commissie daar in de praktijk invulling aan geeft soms voor verbetering vatbaar. Op nationaal niveau is in dit verband van belang dat de Code Interbestuurlijke verhoudingen door alle betrokken partijen bewust en actief wordt nageleefd.

Het is van belang dat de rol van het Comité van de Regio's wordt verduidelijkt. In het bijzonder dient helder te worden of het Comité wel of niet een 'vertegenwoordigende' rol vervult in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces. Als het Comité een dergelijke rol niet vervult, mag van de Commissie worden verwacht dat zij meer direct het contact zoekt met regio's en steden. Wanneer het Comité deze rol wel meer wenst te vervullen, dan ligt het voor de hand dat de vertegenwoordigers hun standpunten vooraf goed afstemmen met de medeoverheden en wellicht ook proactiever het Brusselse debat ingaan.

Met betrekking tot de Better Regulation-instrumenten (consultatie, impact assessment, evaluatie) doet het onderzoeksteam de volgende aanbevelingen.

Het onderzoek wijst uit dat met betrekking tot door de Commissie uitgevoerde consultaties met name de gerichte consultaties (deskundigengroepen) van belang zijn. De open consultaties daarentegen lijken een beperkte invloed op de beleidsvorming te hebben. Nagegaan zou moeten worden of de positie van medeoverheden in expert groepen voldoende geborgd is.

De Commissie zou, bij voorstellen met een regionale/lokale component, in haar impact assessment meer aandacht moeten geven aan de verwachte effecten voor medeoverheden. Het kan hiervoor noodzakelijk zijn dat de lidstaten informatie verstrekken over de voorgenomen wijze van implementeren van het voorstel. Op die manier zou beter invulling gegeven kunnen worden aan de proportionaliteitstoets uit het Verdrag (Protocol Nr. 2, Art.5).

Het lijkt van belang dat Commissie en Europees Parlement hun onderlinge beleid op het vlak van impact assessment goed afstemmen, zeker nu het Parlement actiever wordt op het terrein van beleidsevaluatie. Op dubbel werk of een competentiestrijd zit niemand te wachten. Het Interinstitutioneel akkoord is hiervoor een geschikt middel.

De Commissie zou daarnaast moeten worden aangemoedigd impact assessments (of ten minste de niet-technische onderdelen daarvan) vaker zelf uit voeren in plaats van uit te laten voeren door externe bureaus. Immers, zij zou dit moeten zien als een kerntaak. Bovendien is het vermoedelijk goedkoper.

De Commissie dient ten slotte veel meer aandacht te besteden aan de evaluatie van Europese wet- en regelgeving (en deze evaluaties ook vaker zelf uit te voeren).

Een terugkerend punt tijdens dit onderzoek is geweest het feit dat de lidstaat (die wordt vertegenwoordigd door het Rijk) voor de Commissie het formele aanspreekpunt is. Nagegaan zou kunnen worden wat het feit dat de lidstaat aanspreekpunt is voor de Commissie, precies betekent voor de verhouding tussen de Commissie en sub-nationale overheden en hoe hiermee om zou kunnen worden gegaan.

Het instellen van een 'Actal-achtige' organisatie op EU-niveau (een 'EU-waakhond') zou voor Nederlandse medeoverheden het risico in zich dragen dat lasten worden verschoven van het bedrijfsleven naar lokale en regionale overheden. Al met al lijkt het instellen van een EU-waakhond op het gebied van regeldruk niet direct in het belang van Nederlandse medeoverheden. Mocht de Europese discussie zich toch in deze richting bewegen, dan is in ieder geval van belang dat deze instantie een brede taakomschrijving krijgt.

Op nationaal niveau zou meer aandacht kunnen worden besteed aan het in kaart brengen van de kosten- en beleidsruimteaspecten van EU wet- en regelgeving. Momenteel richten medeoverheden zich met name op de impact assessment van de Commissie, echter de Commissie geeft terecht aan dat hier vanwege de nationale implementatieruimte grenzen aan zitten. Nagedacht zou moeten worden over het

inrichten van een procedure waarmee voor nieuwe voorstellen die raken aan de belangen van medeoverheden – parallel aan de impact assessment van de Commissie – tijdig voordat in Brussel besluitvorming plaatsvindt, inzichtelijk wordt welke extra taken voor medeoverheden daaruit voortvloeien en wat de kosten van die extra taken zijn. Nagegaan kan worden of de BNC-procedure (en andere vormen van interbestuurlijk overleg) op dit punt voldoende waarborgen bieden of dat het zinvol is hun rol op dit punt rol te verbreden/verdiepen. In het verlengde hiervan zou ook een meer expliciete borging van kosten en beleidsruimteaspecten voor medeoverheden in het Integraal afwegingskader passend zijn.

Verder zou meer structuur kunnen worden aangebracht in de informatieverstrekking aan de Commissie met betrekking tot knelpunten in wet- en regelgeving voor medeoverheden. De signalering door Europa decentraal kan hier wellicht mede een rol bij vervullen.

Ten slotte zijn in dit onderzoek enkele mogelijke verbeteringen naar voren gekomen die een Verdragswijziging vergen: een gele-kaart procedure niet alleen voor subsidiariteit maar ook voor proportionaliteit, en het creëren van de mogelijkheid voor het Comité van de Regio's om beroep in te stellen bij het Hof niet alleen om een subsidiariteitsschending maar ook om een proportionaliteitsschending (deze laatste afhankelijk van de uitkomst van de gedachtenvorming over de rol van het Comité).

5.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op het identificeren van de EU-regels waar een 'regulatory fitness check' potentieel de meeste winst kan opleveren, en op mogelijkheden om de positie van medeoverheden nog beter te borgen. Om de kansen die in dit onderzoek worden geïdentificeerd te benutten is op beide punten vervolgonderzoek nuttig.

Een vraag voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn: wat zijn de geschatte kosten van de Europese aanbestedingsregels (en van de andere top-5 EU-wetten) voor Nederlandse medeoverheden? Welke beleidsalternatieven zijn er, en welke besparing zou per beleidsalternatief kunnen worden gerealiseerd? Die kostenbesparing zou dan moeten worden afgewogen tegen de mogelijk kleinere doelbereiking.

Daarbij is het nuttig om een methodiek op te stellen voor kosten voor medeoverheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving. De bestaande methodieken zijn nu vooral toegesneden op kosten voor burgers en bedrijven.

Een volledig 'smart' omschreven integrale procedure – bevattende de institutionele waarborgen om proportionaliteit in alle fasen van het besluitvormingsproces te

waarborgen – ontbreekt nog altijd. Het blijft bij ad-hoc maatregelen en –plannen die slechts betrekking hebben op bepaalde beleidsterreinen of impact assessments. Een goed geformuleerde procedure zou de huidige stroom publicaties overbodig maken. Nader onderzoek zou kunnen leiden tot het formuleren van een volledig ‘smart’ omschreven integrale procedure – die de institutionele waarborgen omvat om proportionaliteit in alle fasen van het besluitvormingsproces te waarborgen.

6 Bronnen

- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie. (2011). *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*. Kamerstuk 29 515, nr. 330.
- Brief van de ministers van ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en voor Wonen en Rijksdienst. (2013). *Modernisering van de overheid*. Kamerstuk 29 362, nr. 224.
- Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/PBL.
- CEPS/Economisti Associati. (2013). *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Study for the European Commission, Secretariat General, 10 December.
- Comité van de Regio's (2010). *Een nieuw Verdrag, een nieuwe rol voor lokale en regionale overheden*. Brussel: CoR.
- Curtin, D.M. & Wessel, R.A. (Eds.). (2005). *Good Governance and the European Union: Some Reflections on Concepts, Institutions, and Substance*. Antwerpen: Intersentia.
- Europa decentraal. (2012). *Voorstellen nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. Een publicatie over de voorstellen van de Europese Commissie*. Februari.
- European Commission. (2001). *Communication from the Commission – Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon strategy*. COM (2001) 79.
- European Commission. (2001). *Interim Report from the Commission to the Stockholm European Council – Improving and Simplifying the Regulatory Environment*. COM (2001) 130.
- European Commission. (2001). *European Governance – A White Paper*. COM(2001) 428.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission – European Governance: Better lawmaking*. COM (2002) 275.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission on Impact Assessment*. COM(2002) 276.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission - Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. COM (2002) 277.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission – Action plan “Simplifying and Improving the Regulatory Environment”*. COM(2002) 278.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. COM (2002) 704.
- European Commission. (2002). *Communication from the Commission – On the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines “Improving the knowledge base for better policies”*. COM(2002) 713.
- European Commission (Directorate-General for the Budget). (2004). *Evaluating EU*

- activities: A practical guide for the Commission services.* July.
- European Commission. (2005). *Communication from the President to the Commission in agreement with the Vice-President responsible for administrative affairs and the Member of the Commission responsible for financial programming and budget – Framework for Commission’s expert groups: horizontal rules and public register.* C(2005) 2817.
- European Commission (2007). *Communication to the Commission from Ms. Grybauskaitė in agreement with the President – Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation.* SEC(2007) 213.
- European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines.*, SEC(2009) 92, 15 January.
- European Commission . (2010). *Communication from the Commission – Smart Regulation in the European Union.* COM (2010) 543.
- European Commission. (2010). *Communication from the President to the Commission – Framework for Commission expert groups: horizontal rules and public register.* C(2010) 7649.
- European Commission. (2010). *Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the President to the Commission – Framework for Commission expert groups: horizontal rules and public register.* SEC(2010) 1360.
- European Commission. (2011). *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on public procurement.* COM(2011) 896.
- European Commission. (2011). *Commission Staff Working Document – Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on public procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sectors.* SEC(2011) 1585.
- European Commission. (2012). *Communication from the Commission – EU Regulatory Fitness.* COM(2012) 746.
- European Commission. (2013). *Communication from the Commission – Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps.* COM(2013) 685.
- European Commission. (2013). *Commission Staff Working Document – Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis.* SWD(2013) 401.
- European Commission. (2013). *Communication from the Commission – Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation.* COM(2013) 686.
- European Commission. (2013). *Public Consultation on Commission Guidelines for Evaluation.* November.
- European Commission. (2014). *Stakeholder Consultation Guidelines 2014 – Public Consultation Document.*
- European Commission (2014). *2014 Revision of the European Commission Impact Assessment Guidelines – Public Consultation Document.*
- European Commission. (2014). *Communication from the Commission – Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook.* COM(2014) 368.

- European Commission. (2014). *Communication from the Commission – Commission Work Programme 2015 A New Start*. COM(2014) 910.
- European Commission, Committee of the Regions. (2012). *Protocol on the Cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*. 16 February.
- European Court of Auditors. (2010). *Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision-making?* Special report No 3/2010.
- European Parliament, Council, Commission (2003). *Interinstitutional Agreement on better law-making*. December.
- Mandelkern Group on Better Regulation. (2001). *Final Report*. 13 November.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2013). *Met Europa verbonden – een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. November.
- Rosen, H.S. & Gayer, T. (2014). *Public Finance*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Werner, W.G. & Wessel, R.A. (2011). *Internationaal en Europees recht: Een verkenning van grondslagen en kenmerken (sinds het verdrag van Lissabon)*. 3^e ed. Groningen: Europa Law Publishing
- Verdrag betreffende de Europese Unie
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Bijlage I. Lijst geïnterviewde personen en leden interne klankbordgroep Universiteit Twente

Lijst geïnterviewde personen:

- Fenna Beekmans (EuropaDecentraal), 27/11/2014
- Ann-Marie Kühler (EuropaDecentraal), 27/11/2014
- Annemiek Wissink (VNG), 27/11/2014
- Caspar Sluiter (VNG), 27/11/2014
- Rob Welten (Regio Twente), 1/12/2014
- Toon Bom (Gemeente Enschede), 1/12/2014
- Cornelis Visser (Gemeente Twenterand/Comité van de Regio's), 3/12/2014
- Joseph Dunne (Europees Parlement), 19/12/2014
- Ulrik Mogensen (Europese Commissie), 19/12/2014
- Rob van Eijkeren (HNP), 19/12/2014
- Thomas Wobben (Comité van de Regio's), 19/12/2014
- Bert Kuby (Comité van de Regio's), 19/12/2014
- Joop Nijssen (BZ), 26/1/2014
- Paul Langeveld (UvW), 12/3/2015
- Wijnand Dekking (UvW), 12/3/2015

Leden interne klankbordgroep Universiteit Twente:

- Prof. Dr. Bas Denters
- Prof. Dr. Marcel Boogers
- Prof. Mr. Dr. Michiel Heldeweg
- Dr. Marcel Kiers

Bijlage II. Tabel. Methodiek bepaling directe kosten van een EU-wetgevingsdocument voor een medeoverheid

Kostencategorie	Enmalige directe kosten	Terugkerende directe kosten op jaarbasis
Uitvoeringskosten	Informatiekosten (IK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal het aantal uren dat het kost om zichzelf en de organisatie over de EU-regel te informeren Bepaal het uurloon van de persoon (/personen) die de informatie verzamelt en verwerkt (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten)¹ Informatiekosten = uren x uurloon 	Monitoringkosten (MK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal welke extra monitoringactiviteiten op jaarbasis moeten worden verricht om naleving van de EU-regel te monitoren Bepaal het aantal uren dat het kost om deze extra monitoringactiviteiten uit te voeren Bepaal het uurloon van de persoon (/personen) die de extra monitoringactiviteiten uitvoert (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten) Monitoringkosten = uren x uurloon
	Omzettingkosten (OK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal het aantal uren dat het kost om de EU-regel om te zetten in sub-nationale regelgeving Bepaal het uurloon van de persoon (/personen) die de EU-regel omzet (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten) Omzettingkosten = uren x uurloon 	Handhavingskosten (HK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal welke extra inspectie-, sanctieafhandeling- en klachtafhandelingactiviteiten op jaarbasis moeten worden verricht om naleving van de EU-regel te handhaven Bepaal het aantal uren dat het kost om deze extra inspectie-, sanctieafhandeling- en klachtafhandelingactiviteiten uit te voeren Bepaal het uurloon van de persoon (/personen) die de extra inspectie-, sanctieafhandeling- en klachtafhandelingactiviteiten uitvoert (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten) Handhavingskosten = uren x uurloon
Nalevingskosten ('compliance costs')	Wezenlijke kosten ('substantive costs') (WK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal welke eenmalige aanpassingen aan de geleverde product/dienst of aan het productieproces van de medeoverheid nodig zijn om aan de EU-regel te voldoen Bepaal voor iedere verplichte aanpassing de kosten die de aanpassing met zich meebrengt Wezenlijke kosten = som van de kosten van alle verplichte aanpassingen 	Wezenlijke kosten ('substantive costs') (WK) <ol style="list-style-type: none"> Bepaal welke aanpassingen aan de geleverde product/dienst of aan het productieproces van de medeoverheid, die terugkerende kosten met zich meebrengen, nodig zijn om aan de EU-regel te voldoen Bepaal voor iedere verplichte aanpassing de kosten op jaarbasis die de aanpassing met zich meebrengt Wezenlijke kosten = som van de kosten van alle verplichte aanpassingen
	Administratieve lasten (AL) <ol style="list-style-type: none"> Identificeer alle tekstpassages met eenmalige informatieverplichtingen (IV's) Per informatieverplichting: bepaal welke (extra) activiteiten moeten worden verricht om aan de IV te voldoen Per activiteit: hoeveel uren neemt de activiteit in beslag, wat is het uurloon van de persoon die de activiteit uitvoert (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten) Kosten per activiteit = uren x uurloon Kosten per IV = som van de kosten van alle activiteiten Administratieve lasten = som van de kosten van alle IV's 	Administratieve lasten (AL) <ol style="list-style-type: none"> Identificeer alle tekstpassages met periodieke informatieverplichtingen (IV's) Per informatieverplichting: bepaal welke (extra) activiteiten moeten worden verricht om aan de IV te voldoen Per activiteit: hoe vaak moet deze activiteit jaarlijks worden verricht, hoeveel uren neemt de activiteit in beslag, wat is het uurloon van de persoon die de activiteit uitvoert (uurloon = bruto uurloon + 25% overheadkosten) Kosten per activiteit = aantal x uren per keer x uurloon Kosten per IV = som van de kosten van alle activiteiten Administratieve lasten = som van de kosten van alle IV's
		Irritatiekosten ('hassle costs')(HC) <ol style="list-style-type: none"> Identificeer alle tekstpassages met een bron van irritatiekosten Per bron van irritatiekosten: bepaal de hoogte van de irritatiekosten op jaarbasis Irritatiekosten = som van de kosten van alle bronnen van irritatiekosten
TOTALEN	Enmalige directe kosten = IK + OK + WK + AL	Terugkerende directe kosten op jaarbasis = MK + HK + WK + AL + HC

¹: Overheadkosten betreffen kosten voor gebouwen, verwarming, electriciteit, telefoon, IT etc. Het gehanteerde percentage van 25% is indicatief. Dit percentage wordt tevens door de Europese Commissie gehanteerd in haar impact analyses voor nieuwe regelgeving.

Bijlage III. Integrale vragenlijst ten behoeve van alle Nederlandse medeoverheden

A. Uw Profiel

Vult u deze vragenlijst in namens een gemeente, een provincie of een waterschap?

Namens welke gemeente, provincie of waterschap vult u deze vragenlijst in? (Nota bene: verifieer dat u de enige bent binnen uw organisatie die deze vragenlijst invult!)

Wat is uw naam?

Wat is uw functie?

B. Directe kosten

Brengt EU wet- en regelgeving voor uw organisatie directe kosten met zich mee?

Voor welke beleidsterreinen waarop uw organisatie actief is, brengt Europese wet- en regelgeving voor uw organisatie de hoogste directe kosten met zich mee? Noem minimaal één en maximaal 5 beleidsterreinen (vul bij de overige "n.v.t." in).

Zou u dezelfde vraag willen beantwoorden, maar nu voor de beleidsterreinen waarmee de Europese Commissie (waarvan de wetgeving afkomstig is) zich bezighoudt? In concreto: selecteer uit de onderstaande lijst van van beleidsterreinen die door de Europese Commissie wordt gehanteerd, de beleidsterreinen waar Europese wet- en regelgeving voor uw organisatie de hoogste directe kosten met zich meebrengt (maximaal 5!).

Selecteer de EU-wetgevingsdocumenten die voor uw organisatie de hoogste directe kosten met zich meebrengen (maximaal 5!)

Hoeveel EU-wetgevingsdocumenten heeft u bij de vorige vraag geselecteerd?

Noteer de naam van het eerste EU-wetgevingsdocument dat u bij de vorige vraag hebt geselecteerd. (Bijvoorbeeld: Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren (2014/24/EU))

Geef voor dit EU-wetgevingsdocument een inschatting van de hoogte van de totale eenmalige directe kosten voor uw organisatie en van de hoogte van de terugkerende directe kosten voor uw organisatie op jaarbasis in 2014.

Geef voor dit EU-wetgevingsdocument aan of er naar uw mening beleidsalternatieven bestaan waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt tegen lagere directe kosten, zo ja welke.

[Idem voor tweede t/m vijfde geselecteerde EU-wetgevingsdocument]

C. Beperking van beleidsruimte

Brengt EU wet- en regelgeving voor uw organisatie een beperking van de beleidsruimte met zich mee?

Voor welke beleidsterreinen waarop uw organisatie actief is, brengt Europese wet- en regelgeving de grootste beperking van de beleidsruimte voor uw organisatie met zich mee? Noem minimaal één en maximaal 5 beleidsterreinen (vul bij de overige "n.v.t." in).

Zou u dezelfde vraag willen beantwoorden, maar nu voor de beleidsterreinen waarmee de Europese Commissie (waarvan de wetgeving afkomstig is) zich bezighoudt? In concreto: selecteer uit de onderstaande lijst van van beleidsterreinen die door de Europese Commissie wordt gehanteerd, de beleidsterreinen waar Europese wet- en regelgeving voor uw organisatie de grootste beperking van de beleidsruimte met zich meebrengt (maximaal 5!).

Selecteer de EU-wetgevingsdocumenten die de beleidsruimte van uw organisatie het meest beperken (maximaal 5!).

Hoeveel EU-wetgevingsdocumenten heeft u bij de vorige vraag geselecteerd?

Noteer de naam van het eerste EU-wetgevingsdocument dat u bij de vorige vraag hebt geselecteerd. (Bijvoorbeeld: Aanbestedingsrichtlijn klassieke sectoren (2014/24/EU))

Geef voor dit EU-wetgevingsdocument een beoordeling van de gevolgen van de beperking van de beleidsruimte voor de borging van sub-nationale publieke belangen. (Bijvoorbeeld: EU-wetgeving op het terrein van vrij verkeer van personen heeft "ernstige" gevolgen voor de borging van het publieke belang leefbaarheid.)

Indien u "ernstig" of "zeer ernstig" heeft aangevinkt, kunt u dan aangeven waaruit de beperking van de beleidsruimte precies bestaat en wat de gevolgen hiervan zijn?

Geef voor dit EU-wetgevingsdocument aan of er naar uw mening beleidsalternatieven bestaan waarmee hetzelfde beleidsdoel kan worden bereikt, maar die een kleinere beperking van de beleidsruimte met zich meebrengen, zo ja welke.

[Idem voor tweede t/m vijfde geselecteerde EU-wetgevingsdocument]

D. Overige opmerkingen en suggesties

Ruimte voor opmerkingen en suggesties. Noem hier ook eventuele overige knelpunten in de uitvoering van EU wet- en regelgeving die in uw beantwoording van de vragenlijst nog niet aan de orde zijn gekomen.

E. Vervolg van het onderzoek

Als vervolg op deze vragenlijst zal het onderzoeksteam mogelijk een aantal vervolgvragen willen stellen aan bepaalde respondenten. Ook zal een aantal diepte-interviews en panelgesprekken worden georganiseerd. Als het onderzoeksteam u of een collega kan benaderen met eventuele vervolgvragen naar aanleiding van uw antwoorden, of u of een collega kan uitnodigen voor een activiteit in het vervolg van het onderzoek, dan kunt u dat hieronder aangeven.

Wat is uw emailadres?

Wat zijn de contactgegevens van uw collega?